



TESIS DOCTORAL

EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA PREVENCIÓN Y EL CONTROL INTEGRADOS DE LA CONTAMINACIÓN: LA APLICACIÓN DE INSTRUMENTOS VOLUNTARIOS DE TUTELA AMBIENTAL PARA FACILITAR SU CUMPLIMIENTO

JOSÉ ANTONIO ARMOLEA SOLABARRIETA

Bajo la codirección de los Doctores D. IÑAKI LASAGABASTER HERRARTE, Catedrático de Derecho Administrativo y D. JOSÉ IGNACIO CUBERO MARCOS, Profesor Agregado de Derecho Administrativo, en el Departamento de Derecho Administrativo, Constitucional y Filosofía del Derecho de la Universidad del País Vasco-Euskal Herriko Unibertsitatea.

Bilbao 2021

TESIS DOCTORAL

**EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA PREVENCIÓN Y EL CONTROL
INTEGRADOS DE LA CONTAMINACIÓN: LA APLICACIÓN DE
INSTRUMENTOS VOLUNTARIOS DE TUTELA AMBIENTAL PARA
FACILITAR SU CUMPLIMIENTO**

JOSÉ ANTONIO ARMOLEA SOLABARRIETA

Bajo la codirección de los Doctores D. IÑAKI LASAGABASTER HERRARTE, Catedrático de Derecho Administrativo y D. JOSÉ IGNACIO CUBERO MARCOS, Profesor Agregado de Derecho Administrativo, en el Departamento de Derecho Administrativo, Constitucional y Filosofía del Derecho de la Universidad del País Vasco-Euskal Herriko Unibertsitatea.

Bilbao 2021

**EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA PREVENCIÓN Y EL CONTROL
INTEGRADOS DE LA CONTAMINACIÓN: LA APLICACIÓN DE
INSTRUMENTOS VOLUNTARIOS DE TUTELA AMBIENTAL PARA
FACILITAR SU CUMPLIMIENTO.**

ÍNDICE

ABREVIATURAS	13
INTRODUCCIÓN	17
CAPITULO 1. UN NUEVO SISTEMA PARA LA PREVENCIÓN Y EL CONTROL INTEGRADOS DE LA CONTAMINACIÓN EN LA UNIÓN EUROPEA.....	29
INTRODUCCIÓN.....	29
I. DE LA DIRECTIVA IPPC A LA DIRECTIVA SOBRE LAS EMISIONES INDUSTRIALES.....	35
I.1. La Directiva IPPC: una nueva forma de proteger el medio ambiente resultado de un largo proceso de maduración.....	35
I.2. Los elementos centrales de la Directiva IPPC	39
I.3. La aprobación de la Directiva 96/61/CE por las Instituciones Europeas.....	41
I.4. Una nueva Directiva sobre las emisiones industriales	44
I.4.1. El porqué de la nueva Directiva	44
I.4.2. Breve referencia a las novedades introducidas por la Directiva sobre las emisiones industriales.....	46
II. LA NECESIDAD DE INTEGRACIÓN COMO RAZÓN DE SER DEL SISTEMA IPPC.....	49
II.1. La falta de integración: un problema con dos vertientes	49
II.1.1. La transferencia de la contaminación de un medio a otro: un efecto a evitar..	50
II.1.2. La falta de coordinación procedimental, un obstáculo para la protección del medio ambiente.....	51
II.2. La respuesta de la normativa IPPC: el alcance de la integración	53
II.2.1. La integración en la protección de los medios.....	54
II.2.2. La integración procedimental	56

III. LOS PRINCIPIOS Y LOS OBJETIVOS DEL SISTEMA IPPC	58
III.1. La coherencia entre los objetivos del sistema IPPC y de la política de medio ambiente de la Unión	60
III.1.1. La conservación, la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente.....	60
III.1.2. La utilización prudente y racional de los recursos naturales	63
III.1.3. La protección de la salud de las personas.....	65
III.1.4. El fomento de medidas a escala internacional.....	66
III.2. Los principios inspiradores del sistema IPPC	68
III.2.1. El principio de cautela	69
III.2.2. El principio de prevención.....	71
III.2.3. El principio de corrección en la fuente misma de la contaminación	72
III.2.4. El principio contaminador-pagador	74
III.2.5. Alcanzar un nivel de protección elevado del medio ambiente en su conjunto, ¿un principio o un objetivo?	76
IV. EL ÁMBITO DE APLICACIÓN SUBJETIVO DE LA NORMATIVA IPPC: LAS ACTIVIDADES CON MAYOR POTENCIAL CONTAMINANTE	77
IV.1. Un ámbito de aplicación limitado a las actividades con mayor potencial contaminante.....	79
IV.2. Especial referencia a las instalaciones existentes en la Directiva 96/61/CE.....	82
IV.2.1. El concepto de instalación existente.....	82
IV.2.2. El plazo de adaptación concedido y las razones para ello.....	84
IV.3. Las instalaciones existentes en la Directiva 2010/75/UE.....	87
V. LA TRANSPOSICIÓN DE LA NORMATIVA IPPC AL ORDENAMIENTO JURÍDICO DEL ESTADO	88
V.1. La demora del legislador español en la transposición de la Directiva 96/61/CE y sus consecuencias	88
V.1.1. Las sentencias condenatorias al Estado	90
V.1.2. La reducción de plazos para adecuarse a la nueva normativa por parte de las actividades existentes	91
V.2. La LPCIC y sus aspectos principales.....	93
V.2.1. La AAI como elemento principal de la LPCIC	94

V.2.2. Valoración crítica de la LPCIC.....	96
V.2.3. Una normativa en continua evolución: las sucesivas modificaciones de la LPCIC	98
V.3. La transposición de la Directiva sobre las Emisiones Industriales.....	99
V.4. El desarrollo normativo en las Comunidades Autónomas.....	104
V.4.1. La normativa aprobada en las Comunidades Autónomas.....	104
V.4.2. La prevención y el control integrados de la contaminación en la normativa de la CAPV.....	106
V.4.2.A. <i>El artículo 39 de la LGPMAPV</i>	106
V.4.2.B. <i>El proyecto de Ley de Administración Ambiental de Euskadi</i>	108
VI. EL COMPLEJO RETO DE DAR CUMPLIMIENTO A LA NORMATIVA SOBRE LAS EMISIONES INDUSTRIALES	110
VI.1. La periódica revisión de las condiciones de la AAI.....	111
VI.2. Las percepciones en torno a la efectiva aplicación de la normativa sobre las emisiones industriales: los informes de la Comisión de 2017 y 2020.....	113
VI.2.1. El informe de la Comisión del año 2017	113
VI.2.1.A. <i>La positiva visión de la Comisión Europea</i>	114
VI.2.1.B. <i>La positiva, aunque muy matizada, visión de las actividades IPPC</i>	115
VI.2.2. El informe de evaluación de la Directiva del año 2020	118
VI.2.3. El punto de vista crítico pero constructivo de la <i>European Environmental Bureau</i>	119
CAPÍTULO 2. LOS ACUERDOS AMBIENTALES COMO INSTRUMENTOS VOLUNTARIOS DE CORRESPONSABILIDAD PÚBLICO-PRIVADA PARA LA TUTELA AMBIENTAL	121
INTRODUCCIÓN.....	121
I. CONSIDERACIONES PREVIAS SOBRE LOS DIFERENTES TIPOS DE ACUERDOS AMBIENTALES.....	124
II. LOS ACUERDOS COMO INSTRUMENTO DE LA POLÍTICA AMBIENTAL EN LA UNIÓN EUROPEA Y LOS BENEFICIOS DERIVADOS DE SU UTILIZACIÓN.....	129
II.1. Los acuerdos ambientales: un instrumento de la política de medio ambiente de la Unión Europea con distintas finalidades	130

II.1.1. Breve referencia a los acuerdos normativos	134
II.1.2. Acuerdo sobre el medio ambiente: valoración crítica sobre las acciones de la UE	137
II.1.3. El Pacto Verde Europeo: la participación y la colaboración, bases para su éxito	138
II.2. Los beneficios derivados de la utilización de los acuerdos ambientales	141
III. EL DIFERENTE TRATAMIENTO LOS ACUERDOS EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO AMBIENTAL DEL ESTADO Y DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS	146
III.1. La exigua regulación de los acuerdos en la normativa ambiental del Estado .	146
III.2. El tratamiento de los acuerdos en la normativa ambiental de las Comunidades Autónomas	148
III.2.1. La Ley 6/2014, de la Comunidad Valenciana	149
III.2.2. La Ley 4/2009, de la Región de Murcia	150
III.2.3. La Ley 16/2015, de la Comunidad Autónoma de Extremadura	151
III.2.4. La Ley 20/2009, de la Comunidad Autónoma de Cataluña	152
III.2.5. La Ley 4/2005, de la Comunidad Foral de Navarra	154
III.2.6. La Ley 6/2017, de la Comunidad Autónoma de la Rioja	155
III.2.7. La Ley 1/1995, de la Comunidad Autónoma de Galicia	156
III.2.8. El Decreto Legislativo 1/2015, de la Comunidad Autónoma de Castilla y León	157
III.3. Los acuerdos ambientales en la normativa de la CAPV	158
III.3.1. La regulación de los acuerdos en la LGPMAPV	158
III.3.1.A. <i>La terminación convencional</i>	159
III.3.1.B. <i>Los conciertos ambientales</i>	163
III.3.2. Los acuerdos en la normativa de la CAPV en materia de calidad del suelo	165
III.3.3. Los acuerdos en el proyecto de Ley de Administración Ambiental de Euskadi	166
III.4. Consideración final sobre el tratamiento de los acuerdos en la normativa ambiental	167
IV. LOS REQUISITOS PARA LA VALIDEZ DE LOS ACUERDOS AMBIENTALES	169

IV.1. Consideraciones previas en torno al artículo 86 de la LPACAP.....	170
IV.2. El imprescindible cumplimiento de tres requisitos	172
IV.2.1. La conformidad a derecho	173
IV.2.2. La satisfacción de un interés público	175
IV.2.3. La salvaguarda de las competencias de los órganos administrativos.....	176
IV.2.4. Participación, información pública y transparencia	178
V. LA REPRESENTATIVIDAD DE LAS PARTES Y LA DEFINICIÓN DEL OBJETO COMO ELEMENTOS CLAVES DE LOS ACUERDOS AMBIENTALES	181
V.1. Las partes intervinientes en el acuerdo.....	181
V.1.1. La suficiente representatividad de las partes	183
V.1.2. La voluntad de las partes como fuerza impulsora de la adopción del acuerdo.....	185
V.2. El objeto del acuerdo	188
V.2.1. El establecimiento de mecanismos de seguimiento y control	191
V.2.2. El establecimiento de efectos vinculantes de lo acordado.....	192
VI. LA EXPERIENCIA EN LA CAPV EN RELACIÓN CON LA UTILIZACIÓN DE ACUERDOS SECTORIALES PARA LA APLICACIÓN DE LA NORMATIVA IPPC.....	193
VI.1. 2003-2006: los acuerdos sectoriales para facilitar el cumplimiento de la normativa IPPC.....	194
VI.1.1. Los elementos comunes de los acuerdos	194
VI.1.1.A. <i>La Estrategia Ambiental Vasca de Desarrollo Sostenible 2002-2020</i>	195
VI.1.1.B. <i>El marco jurídico de la negociación</i>	198
VI. 1.1. C. <i>Otros elementos comunes de los acuerdos</i>	200
VI.1.1.C.a. <i>La identificación de las partes suscribientes</i>	200
VI.1.1.C.b. <i>El objeto genérico de los acuerdos</i>	201
VI.1.1.C.c. <i>El sistema de seguimiento</i>	202
VI.1.1.C.d. <i>Los medios para garantizar la transparencia</i>	203
VI.1.2. Los objetivos concretos de cada acuerdo	203
VI.1.3. Valoración de la experiencia	204
VI.2. Los acuerdos en el marco del Plan de Prevención y Gestión de Residuos de la CAPV 2020.....	209

VI.2.1. La invitación del Plan de Residuos de la CAPV a la utilización de la vía de la concertación.....	211
VI.2.2. Los dos acuerdos suscritos	211
VII. BREVE REFERENCIA A LA UTILIZACIÓN DE LOS ACUERDOS EN EL DERECHO DE ALGUNOS ESTADOS EUROPEOS	212
VII.1. Francia.....	213
VII.2. Italia	213
VII.3. Alemania	214
VII.4. Reino Unido	214
VII.5. Portugal	215
VII.6. Estado y Comunidades Autónomas	215
CAPÍTULO 3. LOS ACUERDOS PÚBLICO-PRIVADOS COMO MEDIO PARA LA APLICACIÓN DE LA NORMATIVA SOBRE LAS EMISIONES INDUSTRIALES	219
I. LOS ACUERDOS PARA LA APLICACIÓN DE LA NORMATIVA SOBRE EMISIONES INDUSTRIALES: EL POSICIONAMIENTO FAVORABLE DE LAS INSTITUCIONES DE LA UNIÓN EUROPEA SOBRE LA CUESTIÓN.....	219
II. LA AAI Y SU CONDICIONADO COMO MARCO DELIMITADOR DEL POSIBLE OBJETO DE UN ACUERDO.....	225
II.1. La obtención de la AAI, una obligación en la que se subsumen todas las obligaciones de los titulares de las instalaciones IPPC	225
II.2. Los principios generales de actuación de los titulares IPPC: los acuerdos como medio para hacerlos efectivos.....	228
II.3. El condicionado de la autorización como posible objeto de acuerdo	230
III. LOS VLE: EL ELEMENTO CENTRAL DEL SISTEMA DE PREVENCIÓN Y CONTROL INTEGRADOS DE LA CONTAMINACIÓN.....	232
III.1. El concepto de VLE en la normativa sobre las emisiones industriales	234
III.1.1. La relación entre los VLE y las normas de calidad medioambiental	238
III.1.2. La relación entre los VLE y los niveles de emisión	241
III.1.3. Las MTD, criterio esencial para establecer los VLE: su redefinición por la Directiva sobre las emisiones industriales.....	242
III.2. El concepto de MTD en la Directiva sobre las emisiones industriales.....	246

III.2.1. El concepto de "técnicas" entendido en un sentido amplio.....	247
III.2.2. Técnicas disponibles a una escala sectorial, no individualizada	248
III.2.3. Mejores para reducir el impacto en el conjunto del medio ambiente y la salud de las personas	251
IV. LOS ACUERDOS PUBLICO-PRIVADOS COMO MEDIO PARA REGULAR LA APLICACIÓN DE MTD EN UNA INSTALACIÓN IPPC.....	252
IV.1. La aplicación de las MTD en una instalación IPPC, una obligación de resultado, no de medios: la no idoneidad de los acuerdos público-privados para su determinación	252
IV.2. El caso particular de las técnicas no incluidas en las conclusiones sobre MTD: la posibilidad de suscribir acuerdos.....	255
IV.3. El intercambio de información sobre las MTD y su naturaleza consensual ...	257
V. LA DETERMINACIÓN DE LOS VLE EN LA AAI MEDIANTE ACUERDO: LOS SUPUESTOS ADMISIBLES Y SUS CONDICIONES	262
V.1. La fijación mediante acuerdo de los VLE dentro de los rangos de niveles de emisión asociados a las MTD	263
V.1.1. Los criterios que otorgan flexibilidad.....	265
V.1.2. Los criterios que actúan como límite de la flexibilidad.....	266
V.2. La fijación mediante acuerdo de VLE menos estrictos que los que permiten el cumplimiento de los niveles de emisión asociados a las MTD	269
V.2.1. Premisas básicas para la aplicación de la excepción	272
V.2.1.A. <i>La ubicación geográfica o la situación del entorno local de la instalación como circunstancias que generan costes desproporcionados</i>	273
V.2.1.B. <i>Las características técnicas de la instalación</i>	274
V.2.2. La evaluación de la desproporcionalidad entre los costes y los beneficios ambientales	275
V.2.2.A. <i>La evaluación de los costes</i>	275
V.2.2.B. <i>La evaluación de los beneficios ambientales</i>	276
V.2.2.C. <i>La evaluación de la desproporcionalidad</i>	277
V.2.3 Las salvaguardas en la aplicación de las excepciones	277

VI. LA POSIBILIDAD DE ACORDAR EXCEPCIONES TEMPORALES EN EL CASO DE REALIZACIÓN DE PRUEBAS Y LA UTILIZACIÓN DE TÉCNICAS EMERGENTES.....	279
VII. LOS ACUERDOS INTRAPROCEDIMENTALES Y EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PARA EL OTORGAMIENTO DE LA AAI.....	282
VII.1. El procedimiento para el otorgamiento de la AAI: un procedimiento con vocación de ser único y coordinado	283
VII.1.1. La simplificación administrativa como base del procedimiento.....	285
VII.1.2. Los trámites del procedimiento para la concesión de la AAI	289
VII.1.2.A. <i>La solicitud de la autorización</i>	289
VII.1.2.B. <i>La suficiencia de la documentación</i>	293
VII.1.2.C. <i>El trámite de información pública y de consultas transfronterizas</i>	294
VII.1.2.D. <i>La solicitud de informes a los órganos competentes</i>	295
VII.1.2.E. <i>La propuesta de resolución y el trámite de audiencia</i>	297
VII.1.2.F. <i>La resolución del procedimiento, su notificación y publicidad</i>	299
VII.2. El acuerdo dentro del procedimiento administrativo	303
VII.2.1. La iniciativa para la suscripción del acuerdo.....	304
VII.2.2. La negociación y la propuesta de acuerdo inicial	305
VII.2.3. La propuesta de acuerdo provisional	305
VII.2.4. El acuerdo entre las partes	306
CAPÍTULO 4. LA PREVENCIÓN Y LA CORRECCIÓN DE LA CONTAMINACIÓN DEL SUELO EN EL MARCO DE LA NORMATIVA SOBRE LAS EMISIONES INDUSTRIALES, COMO OBJETO DE UN ACUERDO PÚBLICO-PRIVADO	309
INTRODUCCIÓN.....	309
I. CONSIDERACIONES PREVIAS	312
I.1. Las funciones del suelo y la definición de suelo contaminado	312
I.1.1. Las funciones del suelo objeto de protección.....	312
I.1.2. El concepto jurídico de suelo contaminado.....	315
I.1.2. A. <i>La alteración de las características químicas del suelo por causas antrópicas</i>	317
I.1.2. B. <i>La existencia de un riesgo inaceptable en relación con el uso del suelo</i>	318

I.1.2.C. <i>La emisión de una declaración administrativa de suelo contaminado</i>	319
I.2. La normativa sobre las emisiones industriales y otras normativas protectoras del suelo y de las aguas subterráneas	320
II. LA ADOPCIÓN DE MEDIDAS DE PREVENCIÓN Y DE CONTROL Y SEGUIMIENTO DE LA CONTAMINACIÓN DEL SUELO: LA INADECUACIÓN DE LOS ACUERDOS PÚBLICO-PRIVADOS PARA FACILITAR SU CUMPLIMIENTO.....	322
II.1. La obligación de adoptar medidas de prevención de la contaminación del suelo y de las aguas subterráneas	322
II.1.1. Las medidas de prevención en la normativa del Estado	323
II.1.1.A. <i>La prevención de la contaminación del suelo y de las aguas subterráneas: su regulación en la normativa sobre responsabilidad medioambiental</i>	324
II.1.1.A.a. <i>Las medidas preventivas en la normativa sobre responsabilidad medioambiental como respuesta, puntual, a una amenaza inminente de daños..</i>	325
II.1.1.A.b. <i>Los análisis de riesgos medioambientales como medio para gestionar el riesgo y las acciones preventivas frente a la contaminación</i>	327
II.1.1.B. <i>El Real Decreto para la protección de las aguas subterráneas contra su contaminación y deterioro</i>	329
II.1.1.C. <i>La LRSC: su perspectiva correctora y preventiva</i>	330
II.1.2. La prevención de la contaminación del suelo y de las aguas subterráneas en la normativa de la CAPV	331
II.2. La obligación de adoptar medidas de control y seguimiento de la contaminación del suelo y de las aguas subterráneas.....	334
II.2.1. Las medidas de control y seguimiento en la normativa del Estado	334
II.2.1.A. <i>El control y seguimiento en la AAI</i>	335
II.2.1.B. <i>La obligación de elaborar informes sobre el estado del suelo: su condición de instrumentos de control de la contaminación</i>	337
II.2.1.B.a. <i>Los informes preliminares de situación y los informes periódicos</i>	338
II.2.1.B.b. <i>El informe base</i>	339
II.2.2. Las medidas de control y seguimiento en la normativa de la CAPV.....	341

II.3. Valoración sobre la posibilidad de suscribir acuerdos para dar cumplimiento a las obligaciones de prevención y control y seguimiento de la contaminación del suelo y de las aguas subterráneas.....	344
III. LOS ACUERDOS COMO MEDIO PARA FACILITAR LA RECUPERACIÓN DE LA CALIDAD DEL SUELO	345
III.1. La obligación de recuperación de la calidad del suelo en la normativa sobre las emisiones industriales: su remisión a la LRM y a la LRSC	345
III.2. La vía convencional como medio para la recuperación de la calidad del suelo.....	348
III.2.1. El acuerdo en el marco del procedimiento de exigencia de responsabilidad medioambiental	349
<i>III.2.1.A. El contenido del acuerdo</i>	<i>350</i>
<i>III.2.1.B. El acuerdo y su inserción en el procedimiento de exigencia de responsabilidad medioambiental.....</i>	<i>356</i>
<i>III.2.1.C. Los suscribientes del acuerdo</i>	<i>357</i>
III.2.2. La vía convencional como medio para recuperar la calidad del suelo en la LRSC	360
III.3. La posible exención de responsabilidad como base para la suscripción del acuerdo.....	362
III.4. La posibilidad de suscribir acuerdos para la recuperación del suelo en la normativa de la CAPV.....	365
III.4.1. El alcance de la recuperación como objeto del acuerdo en la LPCCS	366
III.4.2. La exención de responsabilidad.....	368
III.4.3. El procedimiento en el que se inserta el acuerdo.....	369
III.5. La recuperación voluntaria de suelos	370
CAPÍTULO 5. LOS SISTEMAS EUROPEOS DE GESTIÓN AMBIENTAL Y DE ETIQUETA ECOLÓGICA: SU VALOR COMO MEDIO PARA FACILITAR EL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES DE LA NORMATIVA SOBRE LAS EMISIONES INDUSTRIALES.....	375
INTRODUCCIÓN.....	375

I. LA ADHESIÓN VOLUNTARIA AL SISTEMA EUROPEO DE GESTIÓN Y AUDITORIA MEDIOAMBIENTALES (EMAS) Y LA FLEXIBILIZACIÓN DE LAS OBLIGACIONES DE LAS ACTIVIDADES IPPC	377
I.1. Los sistemas voluntarios de gestión ambiental como instrumentos para la mejora de las organizaciones en esta materia	377
I.1.1. Los sistemas de gestión ambiental: sus medios y sus fines.....	377
I.1.2. La adhesión a un SGA: una opción voluntaria de la organización impulsada por la previsible obtención de beneficios.....	380
I.2. ISO 14001 y EMAS: dos sistemas de gestión ambiental con muchas similitudes, pero con diferencias muy relevantes	382
I.2.1. Las organizaciones EMAS deben demostrar el cumplimiento de la legislación ambiental	385
I.2.2. La elaboración de una declaración ambiental es preceptiva en el Sistema EMAS	388
I.2.3. La intervención de un organismo público como garantía de la correcta aplicación del Reglamento EMAS	390
I.3. La flexibilidad y la simplificación de las cargas administrativas: una tímida regulación en el Reglamento EMAS	392
I.3.1. La puesta en práctica de iniciativas de flexibilidad y simplificación en la UE397	
I.3.2. Las iniciativas desarrolladas en la CAPV	399
I.4. El limitado valor del Sistema EMAS como medio de flexibilización reglamentaria y simplificación de cargas administrativas en la normativa ambiental aplicable a las actividades IPPC.....	402
I.4.1. La flexibilización de la inspección de las actividades IPPC adheridas al Sistema EMAS y la experiencia en la CAPV	403
I.4.2. La no obligación de constituir garantías financieras en relación con la responsabilidad por daños ambientales: una ventaja relativa para las actividades IPPC adheridas a un SGA	406
I.5. La viabilidad de establecer nuevas medidas de simplificación administrativa en la normativa ambiental aplicable a las actividades IPPC adheridas al Sistema EMAS	409
I.5.1. La normativa de transposición al ordenamiento jurídico del Estado habilita para aplicar medidas de simplificación	409

I.5.2. Es factible aplicar medidas adicionales de flexibilidad reglamentaria a las actividades IPPC.....	412
I.6. La no conveniencia de establecer la adhesión obligatoria de las actividades IPPC al Sistema de EMAS.....	417
II. BREVE REFERENCIA AL SISTEMA DE ETIQUETA ECOLÓGICA EUROPEA: LA AUSENCIA DE INCENTIVOS REGULATORIOS PARA LAS ACTIVIDADES IPPC.....	421
II.1. El sistema europeo de Etiqueta Ecológica: sus elementos clave	421
II.2. Las ventajas derivadas de la utilización de la EEE.....	423
II.3. La inexistencia de beneficios de flexibilidad y reducción de cargas administrativas como consecuencia de la adhesión voluntaria al sistema de EEE.....	424
RECAPITULACIÓN	429
BIBLIOGRAFÍA	439
NORMATIVA.....	481
1. UNIÓN EUROPEA.....	481
1.1. Tratados	481
1.2. Directivas.....	481
1.3. Reglamentos	482
1.4. Decisiones.....	483
1.5. Resoluciones	483
1.6. Comunicaciones.....	484
1.7. Recomendaciones	484
2. ESTADO	485
2.1. Leyes.....	485
2.2. Reglamentos	486
3. COMUNIDADES AUTÓNOMAS	488
4 COMUNICAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO	489
4.1. Leyes.....	489
4.2. Reglamentos	490

ABREVIATURAS

AAI	Autorización Ambiental Integrada
ACEA	<i>European Automobile Manufacturers' Association</i> (Asociación Europea de Fabricantes de Automóviles)
AEMA	Agencia Europea del Medio Ambiente
AERESS	Asociación Española de Recuperadores de Economía Social y Solidaria
ALARA	<i>As Low As Reasonably Achievable</i> (Tan bajo como se pueda razonablemente conseguir)
ANEABE	Asociación de Aguas Minerales de España
Ar.	Aranzadi
ASEGRE	Asociación de Empresas Gestoras de Residuos y Recursos Especiales
AA.VV.	Autores Varios
BAT	<i>Best Available Techniques</i> (Mejores Técnicas Disponibles)
BOCL	Boletín Oficial de Castilla y León
BON	Boletín Oficial de Navarra
BOPV	Boletín Oficial del País Vasco
BOR	Boletín Oficial de la Rioja
BORM	Boletín Oficial de la Región de Murcia
BREF	<i>Referende Documents for Best Available Techniques</i> (Documentos de Referencia sobre Mejores Técnicas Disponibles)
CAPV	Comunidad Autónoma del País Vasco
CE	Constitución Española
CEOE	Confederación Española de Organizaciones Empresariales
CEPYME	Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa
CES	Comité Económico y Social
CONAMA	Congreso Nacional de Medio Ambiente
DBO	Demanda bioquímica de oxígeno
DEI	Directiva sobre las Emisiones Industriales
DG	Dirección General
DOCE	Diario Oficial de la Comunidad Europea
DOE	Diario Oficial de Extremadura

DOG	Diario Oficial de Galicia
DOGC	Diario Oficial de la Generalitat de Catalunya
DOGV	Diario Oficial de la Generalitat Valenciana
DOUE	Diario Oficial de la Unión Europea
DQO	Demanda química de oxígeno
DS	Diario de Sesiones
EEB	<i>European Environmental Bureau</i> (Oficina Europea de Medio Ambiente)
EEE	Etiquetado Ecológico de la Unión Europea
EIPPCB	<i>European IPPC Bureau</i> (Oficina Europea de IPPC)
EMAS	<i>Eco-Management and Audit Scheme</i> (Sistema Comunitario de Gestión y Auditoría Medioambientales)
E-PRTR	<i>European Pollutant Release and Transfer Register</i> (Registro Europeo de Emisiones y Transferencias de contaminantes)
ETCA	Estrategia Temática sobre la Contaminación Atmosférica
EURACOAL	<i>European Association for Coal and Lignite</i> (Asociación Europea del Carbón y el Lignito)
EXCA	Asociación Europea de Arcilla Expandida
FEHR	Federación Española de Hostelería
GEI	Gases de Efecto invernadero
GEREGRAS	Asociación Nacional de Gestores de Residuos y Subproductos de Aceites y Grasas Comestibles
GRI	<i>Global Reporting Initiative</i>
GTT	Grupo de Trabajo Técnico
HLS	<i>High Level Structure</i> (Estructura de Alto Nivel)
IED	<i>Industrial Emissions Directive</i> (Directiva sobre las Emisiones Industriales)
IPPC	<i>Integrated Pollution Prevention and Control</i> (Prevención y Control Integrados de la Contaminación)
IPTS	Instituto de Prospectiva Tecnológica de Sevilla
IMPEL	<i>European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law</i> (Red de la Unión Europea para la Aplicación y el Cumplimiento de la Legislación Ambiental)

IRAM	<i>Integrated Risk Assessment Method</i> (Método para la Evaluación Integral de Riesgos)
LGPMAPV	Ley 3/1998, de 27 de febrero, General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco
LOHAS	<i>Lifestyle of Health and Sustainability</i> (Forma de vida saludable y sostenible)
LPACAP	Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de la Administraciones Públicas
LPCCS	Ley 4/2015, de 25 de junio, para la Prevención y Corrección de la Contaminación del Suelo
LPCIC	Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación
LRJSP	Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público
LRM	Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental
LRSC	Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y Suelos Contaminados
MTD	Mejores Técnicas Disponibles
MIRAT	Modelo de Informe de Riesgos Ambientales Tipo
NGR	Nivel Genérico de Referencia
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OFICEMEN	Agrupación de Fabricantes de Cemento de España
ONG	Organizaciones No Gubernamentales
ONU	Organización de las Naciones Unidas
REI	Real Decreto 815/2013, de 18 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de emisiones industriales y de desarrollo de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación.
RRM	Real Decreto 2090/2008, de 22 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo parcial de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental
RSC	Real Decreto 9/2005, de 14 de enero, por el que se establece la relación de actividades potencialmente contaminantes del suelo y los criterios y estándares para la declaración de suelos contaminados
SGA	Sistema de Gestión Ambiental
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional

STJCE	Sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea
STJUE	Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea
STPI	Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de la Unión Europea
STS	Sentencia del Tribunal Supremo
STSJ	Sentencia del Tribunal Superior de Justicia
TC	Tribunal Constitucional
TJUE	Tribunal de Justicia de la Unión Europea
TPH	Hidrocarburos totales
TRLPCIC	Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Prevención y Control Integrados de la Contaminación
VIE-B	Valor Indicativo de Evaluación B
VLE	Valores Límite de Emisión
WKO	<i>Austrian Economic Chamber</i> Camara Federal de Economía de Austria

INTRODUCCIÓN

El 24 de septiembre de 1996 el Consejo de la Unión Europea aprobó la Directiva 96/61/CE, relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación, conocida como Directiva IPPC (*Integrated Pollution Prevention and Control*)¹. En ella se establecían las medidas para evitar o, cuando esto no fuera posible, reducir las emisiones a la atmósfera, el agua y el suelo procedentes de las actividades que se relacionaban en su anexo I, con el fin de alcanzar, de acuerdo con los términos utilizados por la propia norma, un elevado nivel de protección del medio ambiente considerado en su conjunto. La nueva norma europea fue incorporada tardíamente al ordenamiento jurídico interno del Estado español a través de dos disposiciones: la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación y el Real Decreto 509/2007, de 20 de abril, por el que se aprobó su reglamento de desarrollo y ejecución.

Hasta la aprobación de la Directiva, la legislación comunitaria sobre la prevención de la contaminación industrial se había diseñado, fundamentalmente, sobre una base sectorial que diferenciaba entre las emisiones a la atmósfera, el agua o el suelo. En definitiva, se trataba de un enfoque preventivo en el que las medidas adoptadas para proteger un medio en particular podían conllevar el traslado de la contaminación hacia otros. Para evitar este desajuste, el legislador europeo consideró prioritario crear un sistema equilibrado de reducción de emisiones a los tres medios que, en síntesis, se basaba en una idea central: fijar valores límite de emisión para las sustancias contaminantes susceptibles de ser emitidas por una instalación en cantidades significativas, habida cuenta de su naturaleza y de su potencial para trasladar la contaminación de un medio a otro. Estos valores límite se fundamentarían en las mejores técnicas disponibles, definidas estas de acuerdo con una serie de criterios, pero sin obligar a utilizar una tecnología específica y teniendo en cuenta las características técnicas de la instalación en cuestión, su implantación geográfica y las condiciones locales del medio ambiente.

¹ Directiva 96/61/CE del Consejo de 24 de septiembre de 1996 relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación. Así conocida por sus siglas en inglés, esto es, “*Integrated Pollution Prevention and Control*”.

El nuevo sistema se apoyaba, desde el punto de vista administrativo, en la concesión de un permiso único o, en su caso, de varios permisos coordinados entre sí, que debían incorporar las condiciones ambientales necesarias para que el funcionamiento de las actividades IPPC cumpliera con los objetivos de la norma. Asimismo, se configuraban mecanismos de información y participación pública garantes de la necesaria transparencia del modelo de prevención y control de la contaminación que se creaba.

Transcurridos 14 años desde la aprobación de la normativa IPPC, el Parlamento y el Consejo Europeos aprobaron la Directiva 2010/75/UE, de 24 de noviembre de 2010, sobre las emisiones industriales², en la que se refundieron la Directiva del año 1996 y siete Directivas sectoriales que el Estado español incorporó a su ordenamiento jurídico ambiental de un modo, puede decirse, prácticamente literal, a través de la Ley 5/2013, de 11 de junio, que modificó la Ley 16/2002, de 1 de julio, junto con el Real Decreto 815/2013, de 18 de octubre que aprobó su reglamento de desarrollo. La intención del legislador al aprobar la nueva Directiva era promover una aplicación más coherente del sistema de prevención y control integrados de la contaminación en toda la Unión Europea y prestar una mayor atención a la protección del suelo y de las aguas subterráneas, al cumplimiento de los valores límite de emisión o al ejercicio de la actividad de inspección de las instalaciones afectadas por la normativa.

El interés por el estudio del régimen jurídico de la prevención y el control integrados de la contaminación se justifica por un hecho constatado por la doctrina que ha analizado la materia, esto es, la clara ruptura con el modelo tradicional de control ambiental que supuso la aprobación de la Directiva en el año 1996 y que hasta entonces era el aplicado por la mayor parte de las autoridades competentes en los diferentes Estados miembro de la Unión. Surgió así un proceso de adaptación a una nueva realidad jurídica y técnica, en la que tanto las Administraciones públicas como los particulares debieron planificar y ejecutar las

² 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).

medidas precisas para dar cumplimiento a los requerimientos derivados de la norma comunitaria, con el fin último de garantizar sus ambiciosos objetivos ambientales.

Este interés, sin embargo, no se agota con la mera constatación de un cambio en el modo de acometer las acciones dirigidas a la prevención y el control de la contaminación, sino que, al contrario, se mantiene vivo como consecuencia de la permanente necesidad de dar cumplimiento a las estrictas obligaciones que conforman el sistema IPPC; un sistema que conserva como seña de identidad la constante actualización de sus requerimientos a compás de la evolución de las técnicas para hacer frente a los impactos sobre el medio ambiente provenientes de determinadas actividades.

A esta primera consideración hay que sumar el hecho de que, de entre todas las actividades susceptibles de afectar negativamente sobre los medios, el legislador europeo entendiera que las actividades incluidas dentro del ámbito de aplicación de la Directiva eran las que, *a priori*, tenían una mayor repercusión en el aire, el agua y el suelo y, por lo tanto, era en estas en las que había que centrar las actuaciones dirigidas a prevenir y reducir impactos. En consecuencia, el comportamiento ambiental que se exige a las actividades IPPC es manifiestamente más estricto que aquel que se impone a una actividad que no lo es. Lo mismo sucede con el papel que le corresponde ejercer a la Administración pública para garantizar el cumplimiento de la normativa, en donde la dedicación de recursos humanos y técnicos debe ser acorde con la trascendencia de los objetivos ambientales perseguidos y de la intensidad de las obligaciones exigidas a los titulares de este grupo de actividades.

Este desafío al que se enfrentan las Administraciones públicas y los administrados motiva, en consecuencia, la necesidad de identificar instrumentos de política ambiental que permitan facilitar la superación de la complejidad jurídica y técnica de esta normativa³. Y es aquí donde se postula, en el marco de este estudio, la introducción de instrumentos voluntarios

³ El Ecobarómetro industrial de la Comunidad Autónoma del País Vasco 2020, señala que el 25,5% de las empresas industriales de esta Comunidad Autónoma considera como obstáculo para desarrollar acciones para mejorar la eficiencia de la empresa, la dificultad para adaptarse a la legislación medioambiental. En el caso de las empresas IPPC esta proporción se eleva hasta el 42,4%. Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda del Gobierno Vasco. Ecoarómetro Industrial 2020 de las empresas vascas, cit., 2020, p. 34.

de tutela ambiental, entendidos estos como aquellos en los que se establece una relación entre la Administración pública ambiental y el administrado, a través de la cual ambos comparten el cuidado del bien jurídico medio ambiente y la consecución de los objetivos ambientales previstos en la normativa. Para este fin son utilizadas técnicas que, si bien no puede decirse que sustituyan a mecanismos tradicionales como pueden ser las autorizaciones y las licencias ambientales, si puede afirmarse que los complementan. Además, como nota distintiva de estos instrumentos, se predica que su utilización no es imperativa, sino que depende de la voluntad de ambas partes, o al menos de una de ellas, esto es, el administrado afectado por la normativa. De este modo, la definición y la puesta en aplicación de estas técnicas de tutela ambiental, como las que han sido estudiadas en esta tesis, vinculándolas al cumplimiento de la normativa IPPC, deberán permitir una mejor y más cómoda adecuación a las disposiciones en ella contenidas por parte de los administrados, además de facilitar el ejercicio de las competencias atribuidas a los organismos públicos responsables de asegurar su cumplimiento⁴.

El diseño y puesta en práctica de las técnicas estudiadas tiene además, como finalidad, hacer posible el ejercicio compartido de la responsabilidad que, en la protección del medio ambiente y el logro de los objetivos medioambientales, corresponde a la Administración pública y a los administrados; una finalidad que el Pacto Verde Europeo para responder a los desafíos del clima y el medio ambiente subraya especialmente cuando afirma que es necesario un pacto que asocie “a los ciudadanos en toda su diversidad con las autoridades nacionales, regionales y locales, la sociedad civil y los sectores económicos, en estrecha colaboración con las instituciones de la UE y sus órganos consultivos”⁵.

⁴ Un cumplimiento que es preciso asegurar si se quieren evitar las negativas consecuencias derivadas de la inobservancia de la normativa ambiental. En este sentido, de acuerdo con el estudio de COWI-EUNOMIA para la Comisión Europea de 2019, se calcula que los costes teóricos totales para la sociedad en la UE, provocados por las deficiencias en la aplicación de la normativa ambiental, ascienden a alrededor de 55.000 millones euros al año. Recuperado el día 14 de mayo de 2021 a las 19:00 de file:///C:/Users/armolea/Downloads/Final-Report-for-Website%20(1).pdf

⁵ Introducción de la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. El Pacto Verde Europeo [COM 2019 (640) final]. El Pacto Verde Europeo, tal y como señala la Comunicación, es una “nueva estrategia de crecimiento destinada a transformar la UE en una sociedad equitativa y próspera, con una economía moderna, eficiente en el uso de los recursos y competitiva, en la que no habrá emisiones netas de gases de efecto invernadero en 2050 y el crecimiento económico estará dissociado del uso de los recursos”.

El proceso de identificación de los instrumentos que articulan esta relación jurídica público-privada voluntaria ha sido realizado bajo dos premisas fundamentales. Una primera, en virtud de la cual debe evitarse el riesgo de considerar que la mera existencia de un instrumento de este tipo habilita para su aplicación en relación con el conjunto de requerimientos previstos en la normativa IPPC. Como se tendrá oportunidad de demostrar, una parte de estos requisitos podrán ser satisfechos mediante la utilización de los citados instrumentos. El resto, atendiendo a la naturaleza jurídica y técnica que el legislador les ha conferido, no serán aptos para ser gestionados mediante el uso de técnicas de tutela ambiental de carácter voluntario y, por lo tanto, se deberá recurrir a los sistemas tradicionales existentes. Una segunda premisa que es preciso tomar en consideración cabría definirla como una suerte de “aviso a navegantes”, según el cual, si bien la utilización de instrumentos voluntarios puede convertirse en una alternativa o complemento a los medios tradicionales de tutela ambiental que emplean las Administraciones públicas con un cierto grado de flexibilización de los requerimientos administrativos, en ningún caso este hecho puede suponer una renuncia a las potestades que están atribuidas a dichas administraciones y cuyo ejercicio efectivo debe garantizarse. Los instrumentos que se definan como aptos podrán, en todo caso, modular este ejercicio y hacerlo más eficaz, pero siempre dentro del marco legal existente.

El objeto del estudio ha consistido, por lo tanto, en el análisis de la aplicación del régimen jurídico de la prevención y el control integrados de la contaminación, vinculándolo con la posibilidad, desde el punto de vista jurídico, de utilizar instrumentos voluntarios de tutela ambiental en el marco de dicha normativa. Ahora bien, que se haya tomado el sistema IPPC como base para demostrar la potencialidad del uso de estos instrumentos no significa, en modo alguno, que únicamente en relación con esta normativa ambiental pueda hacerse este ejercicio. Todo lo contrario. El mismo proceso de análisis jurídico y de identificación de instrumentos puede llevarse a cabo en relación con el resto de las disposiciones que conforman el complejo panorama normativo ambiental vigente en la actualidad, tomando como referencia las conclusiones de este trabajo.

Esta tesis presta especial atención a la Comunidad Autónoma del País Vasco (en adelante, CAPV) y a las acciones desarrolladas en ella desde la aprobación de la Directiva IPPC en el año 1996. Las razones de esta decisión son varias.

En primer lugar, es relevante destacar el hecho de que la CAPV sea una región cuyo territorio ha albergado y alberga un importante número de actividades industriales cuyo impacto sobre el medio ambiente es innegable hoy día. De entre todas estas actividades 280⁶ pertenecen en la actualidad a alguna de las categorías incluidas dentro del ámbito de aplicación de la Directiva sobre las emisiones industriales. En consecuencia, el impacto de esta normativa en el tejido industrial del País Vasco ha sido, y sigue siendo, ciertamente importante.

La experiencia adquirida en esta Comunidad Autónoma desde la aplicación del marco regulador de las actividades IPPC, justifica, en segundo lugar, haber puesto el foco de atención sobre esta región europea. Los primeros pasos se dieron en el año 1998, con la elaboración de un primer informe en el que se identificaron de forma preliminar las instalaciones afectadas por la norma en su ámbito territorial⁷. A partir de entonces se llevaron a cabo diversas acciones de naturaleza jurídica unas, y marcadamente técnicas otras, en las que tanto la Administración ambiental del País Vasco como los sectores industriales incluidos en el ámbito de aplicación de la norma desarrollaron papeles principales. Entre estas actuaciones destacan la firma de acuerdos entre dicha Administración pública y los principales sectores industriales IPPC con el objetivo de facilitar el cumplimiento de sus disposiciones.

En tercer lugar, es preciso subrayar que, si bien son las actividades industriales las susceptibles de generar un mayor impacto en el medio ambiente, no es menos cierto que en la CAPV, tal y como se pone de manifiesto en los informes publicados hasta la fecha, son

⁶ A fecha de 7 de junio de 2021. Recuperado el día 7 de junio de 2021, a las 18:33 de <https://opendata.euskadi.eus/catalogo/-/actividades-ippc-autorizaciones-ambientales-integradas/>

⁷ Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente del Gobierno Vasco. Informe sobre la incidencia en la industria vasca de la Directiva 96/61/CE, relativa a la prevención y al control integrado de la contaminación (IPPC), 1998. Recuperado el día 19 de junio de 2020 a las 19:00 de <https://www.ihobe.eus/publicaciones/incidencia-en-industria-vasca-Directiva-96-61-ce-relativa-a-prevencion-y-al-control-integrado-contaminacion-ippc>

estas actividades las que han venido adoptando más acciones de mejora de su comportamiento ambiental⁸. En este sentido puede destacarse el que esta región ocupe los primeros puestos europeos en cuanto al número de certificaciones conforme al Sistema Comunitario de Gestión y Auditoría Medioambientales EMAS (en adelante, Sistema EMAS)⁹, así como el hecho de que fuera una actividad ubicada en el País Vasco la primera en el Estado español en inscribirse en este registro voluntario¹⁰. Tanto los acuerdos como el Sistema EMAS constituyen dos de los instrumentos de tutela ambiental voluntarios que han sido analizados en esta tesis. No obstante, y aunque se haya tomado como referencia a la CAPV, creemos que las conclusiones que se han obtenido son trasladables a otras Comunidades Autónomas y regiones europeas, adaptándolas en su caso a las circunstancias concretas de cada una de ellas.

La tesis se divide en cinco capítulos. El capítulo primero se dedica a exponer el marco normativo del sistema de prevención y control integrados de la contaminación desde la primera Directiva reguladora de la materia aprobada en el año 1996, hasta la actual Directiva sobre las emisiones industriales aprobada en el año 2010 y transpuesta al ordenamiento jurídico español a través de la Ley 5/2013, de 11 de junio. Se expone así el análisis realizado sobre la génesis, la evolución y el contenido de la primera Directiva y de las modificaciones que en años sucesivos se introdujeron, en conexión con distintos documentos que, sin tener valor jurídico normativo, proporcionan herramientas útiles para proceder a la interpretación y correcta aplicación de todos aquellos conceptos que presentan incertidumbres y que, por

⁸ El Ecoarómetro industrial de la Comunidad Autónoma del País Vasco 2020, señala que el ahorro de energía y la minimización de recursos destacan como acciones que lleva a cabo la empresa para que sus recursos sean más eficientes, de modo que: el 70% ahorra energía (el 92,9% en las empresas IPPC) y el 65,3% minimiza residuos (el 72,9% en las empresas IPPC). En tercer lugar, un 58,5% manifiesta el ahorro en materiales (el 67% en las empresas IPPC). Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda del Gobierno Vasco. Ecoarómetro Industrial 2020 de las empresas vascas, p. 56. En 2017, el 34% de las pequeñas (60% de las medianas) empresas industriales vascas consideraban que la incorporación de medidas ambientales en sus procesos o productos mejoraría considerablemente su competitividad. En los tres años anteriores un 48% de las pequeñas (75% de las medianas) empresas industriales vascas adoptó medidas en sus procesos productivos, un 36% (56%) respecto a productos y un 32% (29%) respecto a servicios que supusieron una reducción de su impacto ambiental. Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda del Gobierno Vasco. Programa marco ambiental de Euskadi 2020. Informe de evaluación 2017, p.12.

⁹ De conformidad con la información que está disponible en la página web del Departamento de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente. Recuperado el día 18 de abril de 2021 a las 12:32 de https://www.euskadi.eus/web01-a2ingkut/es/contenidos/informacion/registro_emas/es_def/index.shtml. Asimismo, de acuerdo con la información recogida en la página web de la Comisión Europea. Recuperado el día 18 de abril de 2021 a las 12:45 de <https://webgate.ec.europa.eu/emas2/public/registration/list>

¹⁰ La organización fue Eaton Industries (Spain), S.L.

lo tanto, es necesario clarificar. El estudio del marco jurídico incluye la normativa que se ha aprobado por la Administración del Estado con la finalidad de transponer las normas emanadas de las Instituciones Europeas, centrándose en aquellos aspectos que, o bien ha generado más controversia en el momento de su aplicación, o bien han introducido innovaciones con respecto a las Directivas de las que derivan. En este sentido, el capítulo aborda el retraso en la transposición de la Directiva 96/61/CE al ordenamiento jurídico español, finalmente materializada mediante la Ley 16/2002, de 1 de julio, y las consecuencias que de ello se derivaron.

En el capítulo segundo se recogen los resultados del análisis realizado sobre los acuerdos ambientales como instrumento de corresponsabilidad público-privada en materia de medio ambiente. En él se examina su papel como instrumento de la política ambiental de la UE; las posibles clases de acuerdos, identificando los más idóneos a los fines de esta tesis; los elementos constitutivos de los acuerdos, sus requisitos; y los beneficios que de su utilización pueden derivarse, sin obviar la necesidad de observar ciertas cautelas con el fin de garantizar la credibilidad de estos instrumentos y el mantenimiento de la seguridad jurídica de los mismos. De este modo, se analiza la normativa y otros documentos de referencia de la Unión Europea, del Estado, de las Comunidades Autónomas y de la CAPV. En particular, se lleva a cabo un estudio del artículo 86 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, relativo a la terminación convencional de los procedimientos administrativos. Finalmente, dentro de este capítulo se expone la experiencia desarrollada en la CAPV en relación con la utilización de acuerdos para facilitar la aplicación de la normativa IPPC, junto con una sucinta referencia a las acciones realizadas en algunos Estados europeos.

En el capítulo tercero se identifican los elementos de la normativa sobre las emisiones industriales que puedan ser cumplidos de una manera más efectiva a través del uso de los acuerdos. Se lleva a cabo un examen de dos elementos clave de la normativa, eso son, las mejores técnicas disponibles y los valores límite de emisión, por ser ambas cuestiones las que han cambiado especialmente con la nueva Directiva y que más juego, se estima, pueden dar al uso de los acuerdos. Así, y en el marco de la autorización ambiental integrada que habilita para el funcionamiento de una actividad IPPC, se analiza la viabilidad de los

acuerdos para definir las mencionadas técnicas aplicables en una instalación y para determinar los valores límite de emisión en la autorización en unos concretos supuestos y condiciones. Se propone, además, el modo en el que la negociación del acuerdo, y el acuerdo mismo, se integran en el procedimiento de concesión de la autorización por la autoridad competente y se analizan el conjunto de formalidades y trámites que permitirán configurar la voluntad de las partes hasta su suscripción, garantizando la transparencia, la información pública y las competencias de todos los órganos de la Administración pública que deban intervenir en virtud de sus competencias.

En el capítulo cuarto se exponen los resultados del análisis que se ha llevado a cabo en torno a la posibilidad de utilizar los acuerdos público-privados como medio para la protección y la recuperación de la calidad del suelo, recurso natural al que la nueva Directiva 2010/75/UE dedica una especial atención. También aquí se proponen las cuestiones que podrían ser objeto de un acuerdo entre los administrados y la Administración pública competente junto con las condiciones que, en todo caso, deberán ser observadas al objeto de garantizar su validez y eficacia. El estudio realizado no ha obviado que la normativa IPPC tiene una relación cruzada con otras normas protectoras del medio ambiente, como son las que establecen el régimen jurídico de los suelos contaminados y el de la responsabilidad por daños medioambientales; normativas ambas en las que la prevención de la contaminación y su control constituyen, como en el caso del sistema IPPC, uno de sus objetivos principales. En consecuencia, ha sido fundamental valorar ambos cuerpos normativos, también aquí analizando la legislación de la CAPV en relación con la prevención y corrección de la contaminación del suelo, al objeto de demostrar la validez de la vía convencional que se regulan en los citados regímenes, aunque de forma distinta en uno y en otro. De este modo, se dejará patente el diferente alcance que los acuerdos para la recuperación de la calidad del suelo tienen dependiendo de la normativa que se aplique.

En el capítulo quinto se presenta el estudio que se ha realizado en relación con el papel de los sistemas de gestión ambiental voluntarios ISO 14001 y EMAS, como instrumentos facilitadores de la normativa ambiental en general. En especial, se ha investigado la posibilidad de que el Sistema EMAS sirva como instrumento para el cumplimiento de la normativa sobre las emisiones industriales, identificando los requisitos y garantías

necesarios para que sea factible. Se exponen, en primer lugar, las características de ambos sistemas, haciendo hincapié en sus diferencias, todo ello con el fin de mostrar el grado de idoneidad de cada sistema para facilitar el cumplimiento de las exigencias normativas. En segundo lugar, se identifican las concretas obligaciones susceptibles de disfrutar de beneficios y medidas de simplificación administrativa como consecuencia de la adhesión voluntaria a un SGA. En tercer lugar, se identifican otras exigencias previstas en la normativa IPPC en relación con las cuales el legislador podría incluir medidas de simplificación, pero manteniendo los objetivos que con dichas exigencias se pretende alcanzar. Este capítulo finaliza con la exposición de los resultados obtenidos tras el estudio de la normativa que regula otro instrumento público de mejora ambiental, esto es, el sistema voluntario de etiqueta ecológica europea, ciñéndose a la identificación de posibles beneficios regulatorios para las actividades IPPC con los que facilitar el cumplimiento de las obligaciones previstas en la normativa sobre las emisiones industriales. No es, por lo tanto, un estudio exhaustivo de este sistema de etiquetado, sino más bien un ejercicio de comprobación de la existencia o no de tales beneficios derivados, en su caso, de la adhesión voluntaria al sistema y el cumplimiento de sus requisitos, sin perjuicio de que se destaquen las ventajas que desde el punto de vista ambiental se derivan del sistema.

En esta tesis no se analizado la viabilidad de que la normativa en materia de evaluación de impacto ambiental que se aplica a las actividad e instalaciones IPPC, pueda ser objeto de alguno de los instrumentos de tutela ambiental voluntarios que han sido identificados. Pese a las vinculaciones existentes entre dicha normativa y la que regula la prevención y el control integrados de la contaminación en lo que se refiere a la finalidad de ambas normas y a su carácter horizontal, no puede olvidarse que, tal y como la STS 1298/2017, de 18 de julio de 2017, deja patente, el trámite cualificado de evaluación ambiental que culmina con la declaración de impacto es previo al otorgamiento de la autorización ambiental integrada¹¹. Se trata de dos sistemas que se diferencian de forma nítida, aunque deben estar

¹¹ STS de 18 de julio de 2017 (Ar. 2017/3976) La sentencia recuerda que el Tribunal Constitucional en su Sentencia 13/1998, de 22 de enero señaló que la finalidad propia de la evaluación del impacto ambiental es "facilitar a las autoridades competentes la información adecuada, que les permita decidir sobre un determinado proyecto con pleno conocimiento de sus posibles impactos significativos en el medio ambiente" (FJ 4); o, como la misma sentencia constitucional afirma en otro de sus pasajes, "la evaluación de impacto ambiental es una técnica transversal, que condiciona (...) la práctica totalidad de la actuación (...) que se materializa físicamente (...) (y) no puede caracterizarse, por consiguiente, como ejecución o gestión en materia de medio ambiente. La finalidad, contenido y efecto de la norma básica estatal conduce a que todas las administraciones

coordinados entre sí. En consecuencia, las disposiciones que regulan la evaluación de impacto ambiental a los fines de esta tesis tienen la suficiente entidad y autonomía con respecto a la normativa IPPC, como para ser objeto de un análisis específico y pormenorizado que permita extraer sus propias conclusiones.

Los métodos de investigación que se han seguido para la elaboración de esta tesis han sido, en primer lugar, el exegético, analizando las normas jurídicas en vigor y derogadas, ya que estas últimas facilitan la interpretación de las vigentes y la evolución de la normativa. También han sido objeto de estudio los documentos preparatorios, informes y memorias que integran los expedientes que se tramitan durante el proceso de elaboración de la legislación, así como los proyectos normativos cuya aprobación se prevé próxima. En segundo lugar, el dogmático, examinando y contrastando la doctrina que ha tratado la materia objeto del trabajo. En tercer lugar, se ha analizado la jurisprudencia de la Unión Europea y del Estado como medio para sustentar los posicionamientos que se realizan.

La consulta de las fuentes bibliográficas y jurisprudenciales y de los documentos oficiales relacionados con el objeto de este trabajo, se ha realizado accediendo a las bibliotecas y páginas web de la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea, Universidad de Deusto, Parlamento Vasco, Departamento de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio ambiente del Gobierno Vasco, Sociedad Pública de Gestión Ambiental, Ihobe, S.A., Instituto Vasco de Administración Pública, Parlamento Europeo, Comisión Europea, Congreso de los Diputados, Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, Consejerías competentes en materia de medio ambiente de las Comunidades Autónomas y Colegio de Abogados de Bizkaia, entre otros.

El trabajo se ha finalizado, a efectos de la incorporación de normativa, opiniones doctrinales y jurisprudencia, el día 9 de junio de 2021.

públicas valoren el medio ambiente cuando ejercen sus competencias sobre cualquiera de las obras, instalaciones u otras actividades de su competencia"(FJ 7). La STSJ de Galicia 566/2020, de 26 de octubre se pronuncia en idéntico sentido.

CAPITULO 1. UN NUEVO SISTEMA PARA LA PREVENCIÓN Y EL CONTROL INTEGRADOS DE LA CONTAMINACIÓN EN LA UNIÓN EUROPEA

INTRODUCCIÓN

Tras lo que algún autor¹² ha calificado como “un largo tiempo de neutralidad” en lo que respecta a las relaciones entre el hombre y la naturaleza, hoy el derecho no es ajeno al interés de los ciudadanos y de las autoridades por la protección del medio ambiente¹³. Es por ello que en la actualidad disponemos de un marco jurídico diseñado para proteger el medio ambiente y la salud humana que se apoya en el concepto de “desarrollo sostenible”, entendiendo por tal aquel que satisface las necesidades del presente sin poner en peligro la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las suyas propias¹⁴. Un sistema normativo que conjuga los contenidos jurídicos y técnicos¹⁵, dando lugar a un conjunto de normas que ha sido definido como profuso, confuso y difuso en la medida, esto último, que

¹² DE ÁNGEL YÁGÜEZ, *Derecho y Medio...*, cit., 1992, p.56. LOZANO CUTANDA, en “Derecho ambiental: algunas...”, cit., 2016, p.435, señala que “a una realidad compleja, como es la protección del medio ambiente, debe corresponderle un ordenamiento asimismo complejo, y ciertamente es así. Pero es que el derecho ambiental que tenemos no solamente es complejo sino confuso, desordenado y muchas veces incompleto”. Resalta además la autora, la tardía incorporación de las Directivas que “no ha dado como resultado un cuerpo de legislación medioambiental coherente e integral”. El informe sobre el medio ambiente en Euskadi 2020 señala que “En Euskadi, el nivel de concienciación ambiental alcanzado por la ciudadanía es un activo decisivo (...). Por ello, dicha transición requerirá de un diálogo social y atención constante a las preocupaciones e inquietudes ambientales que la comprometida sociedad vasca pueda mostrar”. El informe indica que un 89% de la población está de acuerdo está bastante o totalmente de acuerdo en que es imprescindible reducir el consumo para evitar el deterioro del medio ambiente. Un 73% está bastante o totalmente de acuerdo en pagar (al menos) algo más por productos respetuosos con el medio ambiente. Departamento de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente del Gobierno Vasco, 2021, p. 8. Recuperado el día 4 de junio de 2021 a las 18: 32 de file:///C:/Users/armolea/Downloads/EstadoMedioAmbienteEuskadi2020_cast.pdf

¹³ La protección del medio ambiente, como valor esencial de una sociedad, requiere de una estructura jurídica. ADÁN GARCÍA, “Los suelos contaminados...”, cit., 2020, p.1.

¹⁴ BRUNDTLAND, “Nuestro futuro común”. Nueva York, EEUU. Naciones Unidas, 1987. El concepto “desarrollo sostenible” tiene su origen en un informe elaborado en el año 1987 para las Naciones Unidas por la “Comisión mundial sobre el medio ambiente y desarrollo”, creada al efecto y presidida por G.H. Brundtland. Dicho informe puso de manifiesto la necesidad de asumir el compromiso de una utilización racional y prudente de los recursos naturales, considerando las necesidades ambientales y económicas de las generaciones futuras y las actuales. Desde la introducción del citado concepto, el término ha tenido una gran difusión de manera que es utilizado en referencia al transporte, el turismo o la construcción. No obstante, tal y como señala KRÄMER, en *Derecho ambiental y...*, cit., 1999, pp. 81-82, otorgar contenido jurídico a este concepto plantea serias dificultades, por lo que debe entenderse el mismo como una directriz de actuación que facilita el cumplimiento de los objetivos de protección del medio ambiente.

¹⁵ GOUSSET, en “La lutte contre...”, cit., 1975, p. 150, asimila la legislación ambiental a un “maqui” jurídico técnico.

las fuentes de las que se nutre son variadas y responden a criterios de distribución de competencias entre Administraciones públicas cuya actuación normativa no siempre está adecuadamente coordinada¹⁶.

Todo este entramado de normas, con origen en su mayor parte en las Instituciones de la Unión Europea, se compone de disposiciones con rango de ley y reglamentario, provenientes unas veces del Estado, en virtud de la competencia para el dictado de legislación básica en materia de medio ambiente que le reconoce la Constitución y, otras, por las Comunidades Autónomas de conformidad con sus competencias para el desarrollo de dicha legislación básica, dictando normas adicionales de protección¹⁷. Atendiendo a su contenido y finalidad, cabría distinguir entre la normativa que regula la responsabilidad ambiental como consecuencia de la realización de actuaciones que se tipifican como infracciones penales o administrativas, además de obligar a reparar el daño ambiental causado; las disposiciones que normalizan el ejercicio de los derechos de los ciudadanos relativos a la protección del medio ambiente, tales como el derecho de acceso a la justicia, a la información y a la participación pública en esta materia; las normas que tienen una finalidad eminentemente preventiva frente a los impactos ambientales significativos de determinados planes, programas y proyectos; la abundante normativa que tiene por objetivo la protección de bienes y recursos naturales; la también prolija regulación de las actividades contaminantes o de riesgo para el medio ambiente y la salud humana, en la que se incluirían aquellas normas que abordan de un modo directo o indirecto sus efectos tratando de prevenirlos, eliminarlos o reducirlos; y la normativa que trata de impulsar la utilización de métodos y tecnologías para la gestión y protección ambiental¹⁸.

En resumen, se trata de un complejo ordenamiento jurídico, subdividido a su vez en diferentes grupos normativos sectoriales que comprende materias como el agua, los residuos, el suelo, el aire, el ruido y las vibraciones, la contaminación lumínica, la biodiversidad, las especies de la flora y fauna o la lucha contra el cambio climático, lo que

¹⁶ MARTÍN MATEO, *Tratado de derecho...*, vol. I, cit.1991, p. 72.

¹⁷ *Vid.* Artículo 149.1.23 CE.

¹⁸ Seguimos en este punto la sistematización que, para la normativa básica del Estado, propone SANZ LARRUGA, en "Situación actual y...", cit., 2009, pp.149-164.

dificulta ya no su estudio y cumplimiento, sino el mero conocimiento de su existencia¹⁹; un corpus jurídico que requiere ser asimilado por los administrados, en su calidad de obligados a cumplir con sus prescripciones²⁰, y por la propia Administración pública encargada de asegurar su aplicación²¹, toda vez que permite articular jurídicamente el deber constitucional que corresponde a todos en virtud del artículo 45 CE²². Hacer efectivo este deber requiere, necesariamente, articular fórmulas que faciliten la observancia de los requerimientos de esta normativa y permitan asegurar la consecución de los objetivos para los cuales ha sido aprobada, como complemento a las técnicas tradicionales sobre las que ha pivotado la intervención pública desarrollada por la Administración²³.

El diseño y puesta en práctica de las técnicas estudiadas tiene, además, otra finalidad fundamental consistente en dar efectividad al principio de responsabilidad compartida

¹⁹ De acuerdo con el ecobarómetro industrial de la CAPV elaborado en 2011, solo el 59% de las industrias de esta comunidad autónoma manifestó conocer, mucho o bastante, la legislación medioambiental que les afecta. En el caso de las actividades IPPC, sin embargo, el porcentaje llegaba hasta el 93%. El incremento en el conocimiento había sido significativo toda vez que en 2006 un 78% de estas actividades señalaba conocer mucho o bastante la legislación ambiental, mientras que en 2011 se alcanzaba el 93%, es decir, había aumentado en 15 puntos. Ihobe, Sociedad Pública de Gestión Ambiental. Ecobarómetro industrial de la CAPV 2011, pp.74 y 75. ESTEVE PARDO, en *Derecho del medio...*, cit., 2005, pp. 57 y 58, entiende que cuando el Derecho se marca el complejo y difícil objetivo de la protección del medio ambiente haciendo compatible el desarrollo económico e industrial con la protección ambiental, la seguridad jurídica con la que tradicionalmente ha venido operando el Derecho se resiente. La complejidad y mutabilidad de los componentes y elementos del medio ambiente hacen que el Derecho y sus operadores se muevan en un terreno inseguro para ellos.

²⁰ En una suerte de deber de solidaridad tanto individual como colectivo de la ciudadanía. LANCHESTER, “Los deberes constitucionales...”, cit., 2010, pp.67 y 68.

²¹ Serían destinatarios de este deber genérico de conservación tanto los ciudadanos para la protección de este interés colectivo como los poderes públicos, especialmente el legislador, ya que el mandato de la Constitución incluye el desarrollo del mismo a cuyo cumplimiento quedan obligados los ciudadanos. PÉREZ SOLA, “El derecho-deber...”, cit., 2017, p. 973. VARELA DÍAZ, “La idea de ...”, cit., 1982, pp. 83 y 84. Añade MORET MILLÁS, en “Los deberes constitucionales...”, cit., 2018, p. 230, que las normas constitucionales que fijan deberes fundamentales no es que carezcan absolutamente de eficacia, sino que no son eficaces en relación con las conductas personales, es decir, en cuanto generadoras de deberes jurídicos. En cambio, sí son eficaces en relación con los poderes públicos, y en particular frente al legislador. En el mismo sentido, BETANCOR RODRÍGUEZ, en *Derecho ambiental*, cit., 2014, p. 519.

²² Un deber que constituye un principio fundante de la legitimidad de la actuación estatal. SIMÓN YARZA, *Medio ambiente y...*, cit., 2012, p.95. RUBIO LLORENTE, en “Los deberes constitucionales”, cit., 2001, p.62, señala que la finalidad o el interés al que sirve el deber de conservación del medio ambiente no resulta evidente, siendo los poderes públicos los que definen dicho deber al adoptar medidas concretas para protegerlo.

²³ ESTEVE PARDO, *Derecho del medio...*, cit., 2005, p.136. FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, en “El ambicioso pacto...”, cit., 2020, p. 78, opina que “La aplicación de la política y la legislación de la UE (y asimismo de cualquier otra parte del mundo) en materia de medioambiental es esencial para tener un medio ambiente sano”.

entendido como una directriz que incorpora nuevas fórmulas de gestión del medio ambiente, creando un clima de entendimiento entre la Administración y la sociedad²⁴. Se trata, en definitiva, de contar con la colaboración efectiva de los sujetos cuya actividad supone un riesgo para para el mantenimiento, e incluso, la existencia de los recursos naturales²⁵.

Es en este contexto, donde irrumpe la Directiva 96/61/CE, de 24 de septiembre de 1996, relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación, conocida habitualmente como Directiva IPPC, dando lugar a un importante giro en la orientación que hasta entonces había tenido la aprobación y aplicación de la normativa para la protección del medio ambiente en la Unión Europea. Un sistema de normas que tradicionalmente, y en lo que a la prevención de la contaminación industrial se refiere, se había diseñado fundamentalmente sobre una base sectorial que establecía una distinción en el tratamiento de las emisiones a la atmósfera, el agua y el suelo, es decir, se trataba de un enfoque que favorecía que las medidas adoptadas para proteger un medio en particular supusieran el traslado de la contaminación a otro.

La nueva norma europea, que fue incorporada tardíamente al ordenamiento jurídico interno del Estado español a través de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación (en adelante, LPCIC) y de su Reglamento de desarrollo y ejecución, aprobado por el Real Decreto 509/2007, de 20 de abril, perseguía la consecución de unos elevados objetivos de protección ambiental con el fin de avanzar hacia un equilibrio más sostenible que involucrase, por un lado, a la actividad humana y el desarrollo socioeconómico, y por otro, a los recursos y a la capacidad de regeneración de la naturaleza²⁶.

Para el cumplimiento de estos objetivos, la Directiva consideró necesario prevenir y controlar la contaminación procedente de ciertas actividades, estableciendo medidas para

²⁴ MORA RUÍZ, *La gestión ambiental...*, cit., 2007, p.109.

²⁵ DARNACULLETA I GARDELLA, en “Autorregulación regulada y...”, cit., 2006, p. 326. MORA RUÍZ, en *La gestión ambiental...*, cit.2007, p.113, la responsabilidad compartida es una orientación del Derecho Administrativo Ambiental y posibilita la aprobación de normas que articulan nuevas técnicas de tutela ambiental.

²⁶ *Vid.* Considerando nº2 de la Directiva 96/61/CE, de 24 de septiembre.

evitar o, cuando ello no fuera posible, reducir sus emisiones en la atmósfera, el agua y el suelo, incluyendo aquellas relativas a los residuos²⁷. Se pretendía, así, alinear la legislación comunitaria con la realidad predominante en algunos Estados miembro como Francia, Países Bajos o el Reino Unido, que habían adoptado planteamientos similares a los creados por la Directiva²⁸.

De este modo, el legislador europeo configuró un sistema para reducir equilibradamente las emisiones, sustituyendo las medidas y los procedimientos sectoriales de control por la concesión de un permiso o, en su caso, de varios permisos coordinados entre sí, otorgado por la autoridad o autoridades competentes, previamente a la puesta en marcha de las instalaciones susceptibles de ocasionar un fuerte impacto medioambiental. En dicho permiso se debían incluir, obligatoriamente, todos los requisitos para la protección de los tres medios, esto es, el agua, la atmósfera y el suelo, así como las medidas relativas a la producción de residuos²⁹. Se trataba, en definitiva, de una normativa diseñada con la intención de revolucionar el panorama jurídico ambiental que partía de un planteamiento sectorial y se dirigía hacia otro marcadamente integrador que examinaba el conjunto de emisiones sobre el medio ambiente procedente de determinadas instalaciones³⁰.

El elemento central del sistema venía definido por la fijación en el permiso de valores límite de emisión (en adelante, VLE) para las sustancias contaminantes susceptibles de ser emitidas por la instalación en cantidades significativas, habida cuenta de su naturaleza y de

²⁷ Vid. Considerando nº8 y artículo 1 de la Directiva 96/61/CE, de 24 de septiembre, relativo al objeto y ámbito de aplicación.

²⁸ DOMÍNGUEZ SERRANO, *La prevención y...*, cit., 2003, pp. 78-82. La autora explica que el Reino Unido introdujo el concepto de la prevención y el control integrado de la contaminación en la *Environmental Protection Act (EPA)* del año 1990, en su parte I. La norma incluía, por un lado, la coordinación administrativa entre las diversas autoridades o cuerpos encargados del control o la reorganización que fuera necesaria. Por otro lado, implicaba la interrelación entre la legislación sectorial existente y los sistemas de control en funcionamiento previamente, como la Evaluación de Impacto Ambiental o el control del uso del suelo. En Francia el *Arrêté Intégré Air/Eau*, de 1 de marzo de 1993, estaba en la línea del control integrado de la contaminación y en igual sentido, en Alemania, la *Federal Emission Control Act* o *Federal Clean Air Act*. En los Países Bajos la prevención y el control integrados tiene su origen en *The Dutch Environmental Management Act* de 1993 que establecía un control integrado para las instalaciones industriales, un sistema de políticas de planeamiento integrado, estándares de calidad ambiental y una gama de instrumentos administrativos para su cumplimiento.

²⁹ Vid. Artículo 8 de la Directiva 96/61/CE, de 24 de septiembre, relativo a las resoluciones emitidas por la autoridad competente en relación con una instalación.

³⁰ RUÍZ DE APODACA ESPINOSA, *La autorización ambiental...*, cit., 2002, pp. 63 y 64.

su potencial para trasladar la contaminación de un medio a otro. Estos valores límite se fundamentarían en las mejores técnicas disponibles (en adelante, MTD) sin obligar a utilizar una tecnología específica, teniendo en cuenta, además, las características técnicas de la instalación en cuestión, su implantación geográfica y las condiciones locales del medio ambiente.

Transcurridos 14 años desde el nacimiento de la Directiva IPPC, el Parlamento y el Consejo Europeos aprobaron la Directiva 2010/75/UE, de 24 de noviembre de 2010, sobre las emisiones industriales, conocida como Directiva IED (por sus siglas en inglés de *Industrial Emissions Directive*) o DEI (por sus siglas en castellano de Directiva sobre las Emisiones Industriales), en la que se refundieron la Directiva del año 1996 y siete Directivas sectoriales, con el fin de promover una aplicación más coherente del sistema de prevención y control integrados de la contaminación en toda la Unión Europea, reforzando aspectos de especial importancia como son los relativos a los requerimientos para la protección del suelo y de las aguas subterráneas, el cumplimiento de los VLE o el establecimiento de planes de inspección periódicos a las instalaciones afectadas por la normativa tratando de impulsar, a su vez, la simplificación y la agilización de la actividad administrativa.

La Directiva del año 2010 se encuentra hoy incorporada al ordenamiento jurídico ambiental del Estado español a través del Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre, por el que se aprobó el texto refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación (en adelante, TRLPCIC) y del Real Decreto 815/2013, de 18 de octubre que aprobó el Reglamento de emisiones industriales (en adelante, REI), dando lugar así a un marco regulador sometido a una permanente actualización, la más reciente, como veremos, en el año 2020.

Es necesario precisar que cuando en este trabajo se hace referencia a dicho marco regulador, empleamos, indistintamente, la locución “prevención y control integrados de la contaminación”, o por sus siglas en inglés “IPPC”, así como la de “emisiones industriales”. Ello responde al hecho de que la misma Directiva del año 2010 utiliza ambos enunciados

en su título³¹. En consonancia, con esta indicación las menciones al sistema de protección configurado por la normativa, u otros términos relacionados, podrán hacer mención a la prevención y control integrados de la contaminación, aun cuando se esté analizando la Directiva sobre las emisiones industriales y sus normas de transposición al derecho interno del Estado.

I. DE LA DIRECTIVA IPPC A LA DIRECTIVA SOBRE LAS EMISIONES INDUSTRIALES

I.1. La Directiva IPPC: una nueva forma de proteger el medio ambiente resultado de un largo proceso de maduración

Pese a que prácticamente todas las actividades humanas generan impactos que, en mayor o menor medida, inciden de un modo negativo en el medio ambiente y la salud humana³², son las presiones ambientales generadas por el sector industrial las que han sido tradicionalmente consideradas como responsables de las mayores afecciones ambientales como consecuencia del consumo de recursos, las emisiones atmosféricas, los vertidos líquidos, la ocupación y contaminación del suelo, la generación de residuos o las emisiones sonoras y odoríferas³³.

³¹ La Directiva 2010/75/UE, de 24 de noviembre, hace referencia en su título a las emisiones industriales y, entre paréntesis, a la prevención y control integrados de la contaminación. Por su parte, el TRLPCIC únicamente alude a la prevención y control integrados de la contaminación en su título.

³² Como actividades potencialmente perjudiciales para el medio ambiente y la salud humana cabe citar, entre otras, las industriales, las agrícolas, las ganaderas, las pesqueras, las cinegéticas, la minería y las actividades extractivas, el transporte, el turismo, las obras públicas y el desarrollo urbanístico o las actividades vitales de los seres vivos. Estas actividades son susceptibles de generar emisiones gaseosas, aguas residuales, residuos, sustancias y preparados químicos peligrosos, ruido, olores o radiaciones que tienen como destino la atmósfera, las aguas marinas, continentales y subterráneas, el suelo y el subsuelo, la flora, la fauna y los seres humanos y, en ocasiones, otros valores no materiales que son dignos de protección como la belleza o la tranquilidad.

³³ La Agencia Europea de Medio Ambiente (en adelante, AEMA), resaltaba en mayo de 2019 la mejora del comportamiento ambiental de la industria europea en las últimas décadas como consecuencia de un mayor rigor de la normativa ambiental, la mejora de la eficiencia energética, la tendencia general de la industria europea a abandonar algunos tipos de fabricación más pesada y contaminante o la participación de las empresas en programas voluntarios para reducir su impacto ambiental. A pesar de estas mejoras, la Agencia recordaba que “la industria sigue generando contaminación y residuos que ejercen una gran presión sobre el medio ambiente”. Recuperado el día 3 de octubre de 2019 a las 18:05 de <https://www.eea.europa.eu/es/themes/industry/intro>

Las técnicas jurídicas utilizadas para regular la relación entre el desarrollo de las actividades industriales y sus afecciones ambientales se han venido sustentando tradicionalmente en instrumentos de intervención diseñados con una perspectiva sectorial que disciplinaban las afecciones sobre el aire, el agua o el suelo, de un modo prácticamente independiente. Esta situación cambia radicalmente, aunque con un alcance circunscrito a las instalaciones industriales con un potencial de contaminación a los tres medios más elevado, tras la creación por la Directiva 96/61/CE, de una nueva técnica de prevención y control con un enfoque integrador que pretendía reducir equilibradamente las emisiones procedentes de dichas actividades. En definitiva, se trataría de una nueva forma de entender el medio ambiente y el control de su deterioro que surge como una reacción frente a las políticas ambientales tradicionales.

Ahora bien, la superación de esta visión fragmentada del medio ambiente es el resultado de un proceso que ha ido evolucionando a lo largo de los años y que tiene su factor desencadenante más notable, en el contexto internacional, en el informe de 1987 de la ONU conocido como Informe Brundtland. En dicho documento, al que se ha hecho referencia al comienzo de este capítulo, se propugnaba un nuevo modelo de desarrollo al que se denominó “desarrollo sostenible” y la integración de diversos aspectos que no habían sido puestos en conexión hasta entonces a pesar de sus evidentes relaciones³⁴.

Unos años más tarde, la Recomendación del Consejo de la OCDE de 31 de enero de 1991 sobre “la prevención y el control integrados de la contaminación³⁵” sugirió esta práctica, teniendo en cuenta los efectos de las actividades y de las sustancias sobre el medio ambiente global e invitó a los países a adoptar, si fuera necesario, nuevas leyes y reglamentaciones dirigidas a promover la prevención y el control integrados de la contaminación.

³⁴ REVUELTA PÉREZ, *El control integrado...*, cit., 2003, pp.26 y 27. El capítulo 12 del Informe, en su punto 9, señala que “Se interconectan el medio ambiente y el desarrollo, que en otro tiempo se consideraban distintos; se interconectan “sectores” como la industria y la agricultura (...). Las políticas e instituciones ya no pueden encarar aisladamente en forma específica esas cuestiones interconectadas”. LASAGABASTER HERRARTE, en *La sostenibilidad desde...*, cit., 2013, pp.205-218, hace hincapié en la implicación del concepto de desarrollo sostenible en otras áreas diferentes a la medioambiental.

³⁵ Recomendación del Consejo de la OCDE, sobre la prevención y el control integrados de la contaminación de 31 de enero de 1991.

Centrando la atención en el ámbito de la Unión Europea es relevante conocer la evolución que el enfoque integrado para la protección del medio ambiente ha tenido en los distintos programas de acción comunitarios en los que, desde mediados de los años setenta del siglo pasado, se articula su política medioambiental, estableciendo objetivos prioritarios para el periodo de tiempo establecido en cada uno de ellos³⁶. De este modo, en 1983, con la aprobación del Tercer Programa de Acción en Materia de Medio Ambiente de la Unión Europea, se puso de manifiesto la importancia de llevar a cabo acciones comunitarias para reducir la contaminación evitando que esta se transfiriese de un medio a otro como consecuencia del uso de medidas parciales³⁷. La STS de 13 de diciembre de 1996³⁸ puso de manifiesto el cambio de mentalidad determinante que supuso este programa en la transición desde unos planteamientos correctivos como los que se recogían en los dos primeros programas de 1973³⁹ y 1977⁴⁰, a otros de carácter preventivo incluidos ya en el tercero de 1983⁴¹.

Más adelante, y aunque también el Cuarto Programa de Acción del año 1987 ponía de relieve las consecuencias derivadas del mantenimiento de la perspectiva sectorial resaltando

³⁶ El artículo 192.3 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea dispone que el “Parlamento Europeo y el Consejo adoptarán, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario y previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, programas de acción de carácter general que fijen los objetivos prioritarios que hayan de alcanzarse”.

³⁷ Resolución del Consejo de las Comunidades Europeas y de los representantes de los gobiernos de los Estados miembro, reunidos en el Consejo, relativa a la prosecución y ejecución de una política y de un programa de acción de las Comunidades Europeas en materia de medio ambiente (1982-1986), de fecha 7 de febrero de 1983. En esta resolución se destacaba la importancia de proceder mediante acciones comunitarias, en particular, en relación con la “reducción de las contaminaciones y perturbaciones, a ser posible desde el origen, en el marco de un enfoque tendente a evitar que la contaminación se transfiera de un medio a otro” en los ámbitos de la lucha contra la contaminación atmosférica, la contaminación de las aguas continentales y marítimas y la contaminación del suelo. FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, en “La política ambiental...”, cit. 1985, p.747, destaca la inclusión en el programa de aspectos bastantes novedosos respecto a los anteriores, en especial en relación con el control de la contaminación y el deterioro del medio ambiente que supera el carácter curativo de la “Política Ambiental Comunitaria” para darle un carácter preventivo.

³⁸ STS de 13 de diciembre de 1996, FJ 6. (Ar. 1996/9740)

³⁹ Declaración del Consejo de las Comunidades Europeas y de los representantes de los Estados miembro reunidos en el seno del Consejo de 22 de noviembre de 1973 relativa a un Programa de acción de las Comunidades Europeas en materia de medio ambiente.

⁴⁰ Resolución del Consejo de las Comunidades Europeas y de los representantes de los Estados miembro reunidos en el seno del Consejo de 17 de mayo de 1977 relativa a la prosecución y la ejecución de una política y de un programa de acción de las Comunidades Europeas en materia de medio ambiente.

⁴¹ Resolución del Consejo de las Comunidades Europeas y de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, de 7 de febrero de 1983, relativa a la prosecución y ejecución de una política y de un programa de acción de las Comunidades Europeas en materia de medio ambiente (1982-1986).

el incremento de los niveles de contaminación y la imposibilidad de reducirlos de una manera económicamente rentable⁴², cabe afirmar que es el Quinto Programa de Acción del año 1993 donde el término “integración” asume un mayor protagonismo cuando establece este concepto como el punto de partida para modificar el conjunto del sistema de protección ambiental⁴³. Es en el marco de este último Programa de Acción cuando se aprueba la Directiva 96/61/CE tal y como refleja su parte expositiva al señalar que dicho programa “considera prioritario el control integrado de la contaminación, ya que contribuye considerablemente a avanzar hacia un equilibrio más sostenible entre, por una parte, la actividad humana y el desarrollo socioeconómico y, por otra, los recursos y la capacidad de regeneración de la naturaleza”⁴⁴. La norma plasmó la idea de que el tratamiento por separado del control de las emisiones a la atmósfera, el agua o el suelo podría provocar la transferencia de la contaminación entre los diferentes medios en lugar de proteger el medio ambiente en su conjunto, en consonancia con el objetivo principal de la norma comunitaria⁴⁵. De esta forma, el legislador europeo asumió que el medio ambiente es un todo interrelacionado que precisa de una protección global ante la evidencia científica de la

⁴² Resolución del Consejo de las Comunidades Europeas y de los representantes de los Estados miembro reunidos en el seno del Consejo de 19 de octubre de 1987 relativa a la continuación y aplicación de una política y de un programa de acción de las Comunidades Europeas en materia de medio ambiente. El punto 3.3.3 del Programa postula un enfoque integrado de los productos químicos, añadiendo el punto 3.4 que “La gestión del medio ambiente debería tener en cuenta la interacción entre los orígenes de los contaminantes”.

⁴³ Resolución del Consejo y de los representantes de los gobiernos de los Estados miembro, reunidos en el seno del Consejo, sobre un Programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible, de 1 de febrero de 1993. El Programa señalaba que se daría prioridad a nivel comunitario con el fin de conseguir mejoras o cambios patentes durante el periodo de vigencia del mismo incluyendo, entre otras acciones, la lucha integrada contra la contaminación. Se propugnaba además un cambio de sentido y un impulso distinto a la relación entre las políticas industrial y de medio ambiente mediante el establecimiento, entre otras medidas, de un sistema en el que se supedita la renovación de las autorizaciones a la aplicación de una prevención y un control de la contaminación integrados”. El Quinto Programa, tal y como señala VIZCAINO SÁNCHEZ-RODRIGO, en *Introducción al Derecho...*, cit., 1996, p.51, supuso alejarse del “intento de implantar acciones correctivas de conductas inadecuadas para decantarse claramente en favor de las acciones preventivas como medidas más adecuadas para hacer frente a los problemas ambientales”.

⁴⁴ *Vid.* Considerando nº2 de la Directiva 96/61/CE, de 24 de septiembre.

⁴⁵ El Considerando nº7 de la Exposición Motivos de la Directiva señalaba que “el tratamiento por separado del control de las emisiones a la atmósfera, el agua o el suelo puede potenciar la transferencia de contaminación entre los diferentes ámbitos del medio ambiente, en lugar de proteger al medio ambiente en su conjunto”. Por su parte, el Considerando nº9 contemplaba como finalidad de la Directiva, “alcanzar un nivel elevado de protección del medio ambiente en su conjunto”, favoreciendo, así mismo, un “desarrollo sostenible”. Esta finalidad era reiterada en el artículo 1 de la Directiva cuando se disponía que en la norma se establecían “medidas para evitar o cuando ello no sea posible, reducir las emisiones de las citadas actividades (las del anexo I) en la atmósfera, el agua y el suelo, incluidas las medidas relativas a los residuos, con el fin de alcanzar un nivel elevado de protección del medio ambiente considerado en su conjunto”.

capacidad de los contaminantes para transferirse entre los distintos medios, esto es, el aire, el agua y el suelo⁴⁶.

Como resultado de este proceso evolutivo puede afirmarse que, hoy día, la prevención y el control integrados de la contaminación se configuran como un principio estratégico que rige la política ambiental comunitaria, configurando una auténtica metodología con la que prevenir y reducir el riesgo de contaminación y el perjuicio que se genera en el medio ambiente considerado globalmente⁴⁷. Así se refleja en el Séptimo Programa de Acción⁴⁸, el cual contiene suficientes referencias al sistema de prevención y control integrados de la contaminación, como para poder afirmar la plena vigencia de los principios y objetivos inicialmente previstos por el legislador europeo en el año 1996, si bien ahora reforzados y actualizados como resultado de la experiencia adquirida en los más de 20 años de aplicación del sistema.

I.2. Los elementos centrales de la Directiva IPPC

La norma aprobada en el año 1996 por el legislador europeo para prevenir la contaminación industrial se apoyaba en una idea central: fijar VLE para las sustancias contaminantes susceptibles de ser emitidas por una instalación en cantidades significativas, habida cuenta de su naturaleza y de su potencial para trasladar la contaminación de un medio a otro. Estos

⁴⁶ PÉREZ FERNÁNDEZ, “La Directiva relativa...”, cit., 2000, p.176. Para SANTOS CALPE, en “Industrias cada vez...”, cit., 2001, p.5, el enfoque integrado del nuevo sistema de prevención y control de la contaminación implica también considerar a la industria de una manera integral puesto que la actividad económica es un flujo de materiales que se extraen de los recursos naturales, se procesan y producen energía y bienes de consumo. El Sexto Programa de Acción no es, sin embargo, explícito en sus referencias a la prevención y el control integrados de la contaminación. No obstante, el artículo 2.1 de la Resolución del Consejo de las Comunidades Europeas y de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, de 7 de febrero de 1983, relativa a la prosecución y ejecución de una política y de un programa de acción de las Comunidades Europeas en materia de medio ambiente (1982-1986), señala en su artículo 2.1 que “el Programa constituye, durante su período de vigencia, un marco de la política de la Comunidad en materia de medio ambiente, con el objetivo de garantizar un elevado nivel de protección”.

⁴⁷ CAMPINS ERITJA, BORRAS PENTINANT y PIGRAU SOLÉ, “La adopción de...”, cit., 2004, p.21.

⁴⁸ Decisión 386/2013/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de noviembre de 2013 relativa al programa general de acción de la unión en materia de medio ambiente hasta 2020 “vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta”. En este sentido se pueden citar referencias explícitas en el apartado 17 del objetivo prioritario nº1, relativo a la protección, conservación y mejora del capital natural de la Unión, y en los apartados 34 y 48 del objetivo prioritario nº2, en el que se propone convertir a la Unión en una economía hipocarbónica, eficiente en el uso de los recursos, ecológica y competitiva.

valores límite aplicados, sobre todo, a las sustancias que figuraban en el anexo III de la Directiva se fundamentarían en las MTD para cuya determinación su anexo IV definía una serie de elementos, sin obligar a utilizar una tecnología específica y teniendo en cuenta las características técnicas de la instalación en cuestión, su implantación geográfica y las condiciones locales del medio ambiente⁴⁹.

Este nuevo modelo de actuación se materializaba, desde el punto de vista administrativo, a través de la concesión de un permiso o, en su caso, de varios permisos coordinados entre sí que, otorgado por la autoridad o autoridades competentes para las actividades del anexo I, debía estar acompañado de las condiciones ambientales necesarias para garantizar que dichas actividades cumplirían con los requisitos de protección integral del medio ambiente previstos en la Directiva⁵⁰.

Se configuraron, asimismo, mecanismos de información y participación pública que perseguían dotar al sistema de la necesaria transparencia sobre el funcionamiento de las instalaciones incluidas dentro de su ámbito de aplicación y sus potenciales efectos en el medio ambiente y la salud humana, garantizando que el público pudiera tener acceso, antes de que se adoptase una decisión por la autoridad competente, a la información que formaba parte de la solicitud de autorización y a los datos sobre el control de las emisiones⁵¹.

Por último, la norma dispuso un intercambio de información entre los Estados miembro y las industrias sobre las MTD, las prescripciones de control relacionadas y su evolución con el fin de publicar cada tres años los resultados de este proceso⁵², así como la constitución en cada Estado de un registro estatal en el que se reflejarían las principales emisiones y fuentes responsables con el fin de configurar el denominado Registro E-PRTR, *European Pollutant Release and Transfer Register* (en adelante, E-PRTR)⁵³.

⁴⁹ Vid. Considerando nº17 y artículo 9.3 de la Directiva 96/61/CE, de 24 de septiembre, relativo a las condiciones del permiso.

⁵⁰ Vid. Artículo 8 de la Directiva 96/61/CE, de 24 de septiembre, relativo a la concesión de un permiso escrito.

⁵¹ Vid. Considerando nº3 y artículo 15 de la Directiva 96/61/CE, de 24 de septiembre, relativo al acceso a la información y participación pública en el procedimiento de concesión de permisos.

⁵² Vid. Artículo 16 de la Directiva 96/61/CE, de 24 de septiembre, relativo al intercambio de información.

⁵³ Vid. Artículo 15.3 de la Directiva 96/61/CE, de 24 de septiembre, relativo al inventario de las principales emisiones y fuentes responsables. El Registro E-PRTR creado por Decisión de la Comisión de 17 de julio de

I.3. La aprobación de la Directiva 96/61/CE por las Instituciones Europeas

La elaboración de la norma, con base jurídica en el apartado 1 del artículo 130 S del Tratado de la Unión Europea, actual artículo 192 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea⁵⁴, esto es, como normativa con finalidad predominantemente ambiental⁵⁵, dio comienzo en 1991 con la redacción de un primer texto que fue sometido a consultas de los Estados miembro y de la industria, dando lugar posteriormente a un borrador que incorporó algunas modificaciones con el fin de hacerlo más asumible por la industria tal y como la Comisión, y más tarde el Parlamento Europeo, pusieron de manifiesto⁵⁶.

El 30 de septiembre de 1993 la Comisión Europea presentó la Propuesta de Directiva del Consejo relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación⁵⁷, que fue aprobada, con 55 enmiendas, por el Parlamento Europeo en primera lectura⁵⁸ y por el

2000, recogía los datos sobre emisiones a la atmósfera y vertidos al agua. Posteriormente se aprobó el Reglamento 166/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de enero de 2006, relativo al establecimiento de un registro europeo de emisiones y transferencias de contaminantes y por el que se modifican las Directivas 91/689/CEE y 96/61/CE del Consejo, con el fin de ampliar las obligaciones del registro E-PRTR en los siguientes aspectos: el tipo de instalaciones, las emisiones al suelo, las transferencias de residuos, las emisiones de fuentes difusas, la participación pública y la periodicidad de las comunicaciones de la información.

⁵⁴ *Vid.* Artículo 192 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea en relación con el artículo 191, relativo a las acciones de la Unión para la realización de los objetivos en materia de medio ambiente.

⁵⁵ La Propuesta de Directiva del Consejo relativa a la prevención y el control integrados de la contaminación, COM (93) 423 final, de 14 de septiembre de 1993, p. 14, señalaba que “La base jurídica de esta propuesta de Directiva es el artículo 130S del Tratado CE por las siguientes razones: su principal efecto es la aplicación de un enfoque integrado del control de las emisiones con objeto de mejorar la protección del medio ambiente, aunque algunas de las disposiciones de la propuesta de Directiva, en particular las relativas a los valores límite basados en las MTD y las normas de calidad ambiental, contribuyen accesoriamente a la armonización de las condiciones de competencia en la Comunidad. Sin embargo, estas disposiciones no imponen una armonización total (la fijación de valores límite y la selección de las MTD es competencia de los Estados miembro). Por lo tanto, la acción propuesta se considera principalmente una acción de carácter ambiental que se adopta a nivel comunitario en aplicación del artículo 130 S del Tratado”.

⁵⁶ VALENCIA MARTÍN, “El régimen jurídico...”, cit., 1997, p.140.

⁵⁷ Propuesta de Directiva del Consejo relativa a la prevención y el control integrados de la contaminación, COM (93) 423 final, de 14 de septiembre de 1993.

⁵⁸ El Parlamento Europeo entendió que la Comisión había abdicado de sus propuestas iniciales más radicales y avanzadas y propuso enmiendas para recuperar aquellos objetivos.

Comité Económico y Social⁵⁹, dando lugar a una Propuesta modificada de la Comisión en la que se aceptaban algunas enmiendas planteadas⁶⁰.

El Consejo, una vez alcanzado un acuerdo el 22 de junio de 1995, adoptó su posición Común el 27 de noviembre de 1995, aceptando algunos cambios que había propuesto el Parlamento, y admitidos por la Comisión en la propuesta modificada. El Parlamento, en segunda lectura aprobó la posición común, pero con 32 enmiendas, obligando a la Comisión a presentar una propuesta reexaminada que aceptó algunas de las enmiendas menos conflictivas⁶¹. Finalmente, el Consejo, que fue menos receptivo que la Comisión en cuanto a las sugerencias del Parlamento, aprobó el 24 de septiembre de 1996 la Directiva 96/61/CE, relativa a la prevención y el control integrados de la contaminación⁶².

La aprobación de la Directiva fue recibida con entusiasmo por aquellos que veían en ella un gran avance en el modo en el que a partir de ese momento se abordaría la prevención y el control de la contaminación, orientándose hacia la consecución de unos niveles óptimos de calidad medioambiental en el sector industrial⁶³, toda vez que dejaba atrás visiones sectoriales y fragmentadas que soslayaban las transferencias de contaminación entre medios⁶⁴. También en sentido positivo se valoraba la simplificación de trámites burocráticos y la coordinación administrativa⁶⁵, si bien se advertía de la necesidad de disponer de medios técnicos y humanos suficientes para la aplicación efectiva del sistema, del adecuado desarrollo reglamentario en relación con los aspectos claves de la normativa⁶⁶ y de la

⁵⁹ El Comité Económico y Social planteó algunas enmiendas coincidentes con el Parlamento y otras más radicales.

⁶⁰ COM (95) 88 final, 15 de mayo de 1995.

⁶¹ COM (96) 306 final, 24 de junio de 1996.

⁶² La Directiva fue parcialmente modificada por las Directivas 2003/35/CE y 2003/87/CE y por los Reglamentos 1882/2003 y 166/2006; y luego derogada por la Directiva 2008/1/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de enero de 2008, relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación (Versión codificada), modificada, a su vez, parcialmente por la Directiva 2009/31.

⁶³ Esta era la opinión de SALAS COLLANTES, en la presentación de la jornada organizada por Fundación Entorno, Empresa y Medio Ambiente, celebrada en Madrid en 1997 en relación con “La nueva Directiva sobre prevención y control integrado de la contaminación”. Igualmente, en la introducción a esta jornada, AZKONA LANDETA, señalaba que la Directiva era ya calificada por algunos como “la puerta de entrada al siguiente milenio”.

⁶⁴ REVUELTA PÉREZ, “Evolución de la...”, cit., 2018, p.3.

⁶⁵ VALENCIA MARTÍN, “El régimen jurídico...”, cit., 1997, p.139.

⁶⁶ PERNAS GARCÍA, *Estudio jurídico sobre...*, cit., 2004, p.56. PÉREZ FERNÁNDEZ, en “La Directiva relativa...”, cit., 2000, alertaba sobre las posibles objeciones al enfoque integrado ante la imposibilidad de

necesidad de articular la que se consideraba por algún autor, importante discrecionalidad con la que contaban las autoridades a la hora de aplicar los requisitos de la norma europea⁶⁷. Se enfatizó, así mismo, el potencial de la norma para orientar el desarrollo y la innovación tecnológica aportando un grado mayor de eficacia en la protección del medio ambiente como consecuencia del uso de las MTD y el impulso a la modernización de la industria para ser competitiva⁶⁸.

No obstante, también existieron opiniones menos entusiastas. Algunas ponían de manifiesto la preocupación por la puesta en marcha de la Directiva como consecuencia, entre otras razones, de las diferencias existentes entre el norte y el sur de Europa en cuanto al tamaño de sus instalaciones y de las inversiones que serían necesarias para adaptarse a la nueva norma⁶⁹, además de mostrar su escepticismo por la “falta de tradición”, tanto de las autoridades públicas como del tejido industrial, en lo que a “usanza ambiental” se refiere en el Estado y dadas las particularidades del sistema de organización territorial⁷⁰. Otras opiniones consideraron que la Directiva no había roto con la lógica de los derechos adquiridos a contaminar y no se había atrevido a imponer a la industria la protección de los medios receptores, de modo que se pusiera fin al conflicto de intereses entre la protección del medio ambiente y el desarrollo económico⁷¹.

manejar un caudal de información y conocimientos técnicos que superaban lo humanamente aceptable y, por lo tanto, las capacidades de buena parte de las Administraciones públicas implicadas en la tutela ambiental.

⁶⁷ GARCÍA URETA, *Transposición y control...*, cit., 1998, p- 229. MACIÁ, en la Mesa de trabajo plenaria: la transposición de la Directiva IPPC, en el marco del III Congreso Nacional de Derecho Ambiente, cit., 2000, p. 250, ponía de manifiesto que la Directiva estaba “rellena de conceptos absolutos (“se tomarán todas las medidas”) en convivencia con una pléyade de subjetivismos (“modificación sustancial”, “disponible”, ...) generalistas de difícil cuantificación, comprensión y digestión”.

⁶⁸ CAMPINS ERITJA, BORRÁS PENTINAT y PIGRAU SOLÉ, “La adopción de...”, cit., 2004, pp. 29 y 108. En el caso de España se subrayaba que el esfuerzo económico de la industria se agravaría por el distinto desarrollo industrial y tecnológico existente entre las Comunidades Autónomas.

⁶⁹ Esta era la opinión que expuso ASENJO MARTÍNEZ, en la mesa redonda sobre “el desafío de la Directiva para los sectores industriales”, en el marco de la jornada organizada por Fundación Entorno, Empresa y Medio Ambiente y celebrada en Madrid en 1997 en relación con “La nueva Directiva sobre prevención y control integrado de la contaminación”.

⁷⁰ FORTES MARTÍN, “El régimen jurídico...”, cit., 2004, p. 246.

⁷¹ DEHARBE, “Les ambiguïtés de...”, cit., 1998, p. 184.

I.4. Una nueva Directiva sobre las emisiones industriales

Transcurridos 14 años desde la aprobación de la Directiva 96/61/CE, el 24 de noviembre de 2010 el Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea aprobaron la Directiva 2010/75/UE, sobre las emisiones industriales. La nueva norma, que derogó a la Directiva relativa a la prevención y el control integrados de la contaminación en su versión codificada del año 2008⁷², introdujo una serie de modificaciones en el sistema de prevención y control de la contaminación que venía aplicándose en los Estado miembro, si bien, las bases sobre las que se asienta este sistema conservan su filosofía original.

I.4.1. El porqué de la nueva Directiva

Una de las vías que juzgamos más adecuada, para conocer las razones por las cuales la Comisión dio impulsó a la nueva norma sobre las emisiones industriales, es el estudio de la exposición de motivos de la propuesta de Directiva del año 2007⁷³. En ella se resumen los resultados de las consultas a las partes interesadas y de la evaluación de impacto realizada con el fin de detectar los principales problemas en relación con la aplicación de la Directiva IPPC desde su aprobación en el año 1996⁷⁴. Estos resultados dejaron patente una serie de premisas básicas con las que abordar la nueva regulación y que hacían referencia a la necesidad de continuar con el enfoque integrado en la prevención y el control de los impactos ambientales de las instalaciones IPPC; el papel relevante de las MTD como instrumento para prevenir o minimizar el riesgo de contaminación proveniente de dichas instalaciones; y la trascendencia de la inspección, el control y la información sobre las emisiones para el cumplimiento de los objetivos del sistema.

⁷² *Vid.* Artículo 22 de la Directiva 2008/1CE, de 15 de enero, relativo a la derogación de la Directiva 96/61/CE, de 24 de septiembre.

⁷³ Propuesta de Directiva del Consejo relativa a la prevención y el control integrados de la contaminación, COM (93) 423 final, de 14 de septiembre de 1993.

⁷⁴ Documento de trabajo de los servicios de la Comisión - Resumen de la evaluación del impacto que acompaña a la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las emisiones industriales (prevención y control integrados de la contaminación) [COM (2007) 843 final] [COM (2007) 844 final] [SEC (2007) 1679].

No obstante, el proceso de consulta puso de manifiesto aspectos en la normativa IPPC que estaban dando lugar a una aplicación insatisfactoria de la misma y a dificultades en la actuación comunitaria para asegurar su cumplimiento y, por lo tanto, a una pérdida de los posibles beneficios ambientales y sanitarios de ella derivados. Las deficiencias que fueron detectadas, y que aconsejaban una revisión de la legislación en vigor, respondían a una serie de cuestiones específicas. La primera hacía referencia al hecho de que la vaguedad de las disposiciones relativas a la inspección y otras actuaciones en materia de control e información sobre las emisiones daba lugar a grandes divergencias entre los Estados miembro y a niveles no óptimos de protección medioambiental. Por ello, se propugnaba la necesidad de establecer en esta materia, y a nivel comunitario, normas mínimas para armonizar esta cuestión.

En segundo lugar, se resaltaba la indeterminación de las disposiciones relativas a las MTD y su amplio grado de flexibilidad, que permitía a las autoridades competentes apartarse de ellas en el proceso de concesión de permisos, dado el papel poco claro de los documentos de referencia sobre las mejores técnicas disponibles (en adelante, BREF), generando diferencias significativas en el recurso a las mismas. Se recomendaba, en consecuencia, su clarificación y fortalecimiento, estimulando la innovación y el desarrollo de su implantación⁷⁵.

En tercer lugar, y considerando la capacidad de las actividades incluidas dentro del ámbito de aplicación de la norma para producir efectos negativos apreciables en la calidad del suelo y de las aguas subterráneas debido al uso, la fabricación o el vertido de sustancias peligrosas, se advertía de la necesidad de clarificar las disposiciones con respecto a las obligaciones sobre el cierre y rehabilitación de los emplazamientos de las instalaciones tras el cese de las actividades.

⁷⁵ Además, la Propuesta de Directiva señalaba la necesidad de revisar los VLE mínimos para grandes instalaciones de combustión e instalaciones de producción de dióxido de titanio, para adecuarlos a las MTD o la oportunidad de crear un comité para adaptar los requisitos técnicos no esenciales existentes al progreso científico y técnico y establecer el tipo y el formato de la información que deben presentar los Estados miembro. Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las emisiones industriales (prevención y control integrados de la contaminación) COM (2007) 843 final.

Por último, de una forma más genérica, se destacaba que la legislación vigente era compleja y a veces incoherente, lo que daba lugar a que las autoridades y operadores tuvieran dificultades a la hora de entender e interpretar las disposiciones, resultando su aplicación incompleta e ineficaz. Además, algunos requisitos como los relativos a la concesión de permisos y su revisión, estaban desajustados o duplicados dando lugar a cargas administrativas innecesarias. Todo ello requería la simplificación y clarificación de algunas disposiciones con el fin de reducir cargas administrativas innecesarias⁷⁶.

I.4.2. Breve referencia a las novedades introducidas por la Directiva sobre las emisiones industriales

Este apartado no recogerá un análisis exhaustivo de la Directiva sobre las emisiones industriales, dado que más adelante se expondrán en detalle los elementos más relevantes de la misma con el fin de evaluar la posible aplicación de instrumentos voluntarios de tutela ambiental en relación con ellos. No obstante, creemos que será clarificador destacar las novedades de dicha Directiva con respecto a su predecesora, la Directiva IPPC.

La Directiva 2010/75/UE establece un nuevo marco general para el control de las actividades industriales, refundiendo siete actos legislativos anteriores sobre emisiones industriales⁷⁷ y redefiniendo, mediante la introducción de una serie de cambios, el sistema integrado creado en 1996 por la Directiva IPPC para prevenir y controlar la contaminación en la atmósfera, el agua y el suelo, y evitar la generación de residuos procedentes de grandes instalaciones industriales.

De un modo genérico puede decirse que el legislador europeo al elaborar la nueva Directiva tuvo como propósito simplificar y clarificar la normativa con el fin principal de reducir cargas administrativas, eliminar requisitos innecesarios y reconsiderar algunas cuestiones,

⁷⁶ Se detectó, también, la necesidad de ampliar y clarificar el ámbito de aplicación y de las disposiciones de la legislación para contribuir mejor a los objetivos de las Estrategias Temáticas en materia de medio ambiente tales como la Estrategia Temática sobre la Contaminación Atmosférica (ETCA).

⁷⁷ El Considerando nº1 de la Directiva 2010/75/UE, de 24 de noviembre, enumera las siete Directivas en las que “debe introducirse una serie de cambios sustanciales” de acuerdo con los términos del considerando, incluyendo, como es lógico, la relativa a la prevención y control integrados de la contaminación.

como la revisión y actualización de las autorizaciones⁷⁸. Con estas medidas se pretendía reducir los costes administrativos, sociales y económicos para los titulares de las actividades productivas y centrar los esfuerzos administrativos en los aspectos prioritarios⁷⁹.

Con respecto al ámbito de aplicación de la norma, cabe señalar que la Directiva introduce nuevas actividades en el sistema de forma que en la actualidad se incluyen las enumeradas en el anexo I, conformado por las actividades de la derogada Directiva IPPC y algunas nuevas añadidas, junto con las que se relacionan en la parte 1 del anexo VII, relativas a la utilización de disolventes orgánicos, instalaciones de combustión, de incineración y coincineración de residuos y las instalaciones que producen dióxido de titanio⁸⁰.

Una de las modificaciones más relevantes de la DEI consiste en la introducción de la obligación de que los permisos ambientales de las instalaciones industriales afectadas hayan de limitar las emisiones al medio ambiente, esto es, emisiones atmosféricas y vertidos, al nivel de las que se puedan obtener empleando las MTD⁸¹, en contraposición con la tibieza de la Directiva 96/61/CE que se limitaba a señalar que dichos VLE se basarían en las MTD⁸². En relación con esta cuestión, además, la nueva Directiva permite aplicar VLE menos estrictos cuando se ponga de manifiesto que la consecución de los VLE asociados a las MTD daría lugar a unos costes desproporcionadamente más elevados en comparación con el beneficio ambiental, debido a la ubicación geográfica, la situación del entorno local de la instalación de que se trate o a sus características técnicas⁸³.

⁷⁸ Vid. Artículo 21 de la Directiva 2010/75/UE, de 24 de noviembre, relativo a la revisión y actualización de las condiciones del permiso por la autoridad competente. El Considerando nº4 de la Directiva deja patente que uno de los objetivos de la nueva Directiva era simplificar y esclarecer las disposiciones existentes y reducir cargas administrativas.

⁷⁹ PERNAS GARCÍA, “La transposición de...”, cit., 2013, pp.6 y 7. El autor advierte, no obstante, que “la evaluación coste-beneficio, que avala las políticas y normas ambientales comunitarias, acredita el falso conflicto entre desarrollo económico y protección ambiental, al que se recurre especialmente en estos tiempos de crisis”.

⁸⁰ Vid. Anexo I, partes 1 del anexo VII y artículos 28, 42 y 66 de la Directiva 2010/75/UE, de 24 de noviembre, relativos al ámbito de aplicación de la norma.

⁸¹ Vid. Artículo 15.3 de la Directiva 2010/75/UE, de 24 de noviembre, relativo a los VLE y las conclusiones sobre las MTD.

⁸² Vid. Artículo 9.4 de la Directiva 96/61/CE, de 24 de septiembre, relativo a las condiciones del permiso y las MTD.

⁸³ Vid. Artículo 15.4 de la Directiva 2010/75/UE, de 24 de noviembre, relativo a la fijación de VLE menos estrictos. El artículo 9.4 de la Directiva 96/61/CE únicamente recogía la referencia a las características técnicas de la instalación, su ubicación geográfica y las condiciones locales del medio ambiente como elementos que

En relación con las MTD cabe señalar que la nueva Directiva refuerza el mecanismo de intercambio de información entre los Estados miembro, las industrias afectadas, las organizaciones no gubernamentales (en adelante, ONG) promotoras de la protección del medio ambiente y la Comisión al objeto de elaborar, revisar y, cuando sea necesario, actualizar los documentos de referencia de dichas técnicas de acuerdo todo ello con el procedimiento previsto por la propia norma⁸⁴. Como consecuencia inmediata de este proceso de revisión y actualización se previó que en un plazo de cuatro años a partir de publicación de las nuevas decisiones sobre las MTD, la autoridad competente garantizaría la revisión de las condiciones de la autorización para que, si fuera necesario, se actualizarasen o se verificase que la instalación cumple con ellas⁸⁵.

Con respecto a la protección del suelo y de las aguas subterráneas, la Directiva refuerza la vigilancia sobre dichos medios al introducir una nueva obligación sobre su control periódico en los emplazamientos de las instalaciones afectadas por la normativa, a fin de asegurar que se dispone de información adecuada para protegerlos de la contaminación por sustancias peligrosas. Con el mismo fin se exige a los titulares de las instalaciones elaborar un informe de la situación de partida que aporte información sobre el estado del suelo y la contaminación de las aguas subterráneas, debiendo, tras el cese definitivo de las actividades, rehabilitar el emplazamiento y devolverlo a su estado inicial si fuera preciso.

Finalmente, y en relación con las labores de inspección de las instalaciones afectadas, cabe señalar que la norma obliga a los Estados miembro a disponer de un sistema de inspecciones ambientales, basándose en las disposiciones que en esta materia se recogen en la Recomendación 2001/331/CE sobre criterios mínimos de las inspecciones medioambientales⁸⁶.

debían considerarse para el establecimiento de los VLE, sin señalar expresamente que podía permitirse que fueran menos estrictos.

⁸⁴ *Vid.* Artículo 13 de la Directiva 2010/75/UE, de 24 de noviembre, relativo a los documentos de referencia MTD e intercambio de información.

⁸⁵ *Vid.* Artículo 21.3 de la Directiva 2010/75/UE, de 24 de noviembre, relativo a la revisión y actualización del permiso por la autoridad competente.

⁸⁶ Recomendación 2001/331/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de abril de 2001, sobre criterios mínimos de las inspecciones medioambientales en los Estados miembro.

II. LA NECESIDAD DE INTEGRACIÓN COMO RAZÓN DE SER DEL SISTEMA IPPC

Desde el mismo título de la primera Directiva que creó el sistema IPPC, esto es, “Directiva relativa a la prevención y control integrados de la contaminación”, el legislador quiso dejar patente que la misma tendría una finalidad integradora, entendida esta desde una doble perspectiva. Por un lado, dando un enfoque integrado al establecimiento de medidas en el permiso que habilite para la explotación de las actividades con el fin de que, con la protección del aire, el agua y el suelo, se pudiese conseguir un nivel de protección elevado del medio ambiente en su conjunto⁸⁷. Por otro, esta visión integradora se postulaba en relación con las autoridades competentes de los Estados miembro, a los que se les encomendaba que tomaran las medidas necesarias para coordinar plenamente el procedimiento y las condiciones de autorización cuando interviniesen varias autoridades⁸⁸.

II.1. La falta de integración: un problema con dos vertientes

La Directiva 96/61/CE, igual que hace la Directiva 2010/75/UE, entendió la integración como una nueva forma de gestión de los impactos ambientales provenientes de las actividades industriales radicalmente distinta a la tradicional, en el que el control de la contaminación se basaba, normalmente, en un planteamiento separado de las emisiones a los medios⁸⁹. Se trata, en definitiva, de dar respuesta a dos problemas que dificultarían el principal objetivo de esta normativa, esto es, alcanzar un elevado nivel de protección del medio ambiente en su conjunto. El primero relacionado con la transferencia de contaminación de un medio a otro como consecuencia del tratamiento y control por separado de las emisiones; el segundo como consecuencia de la existencia de procedimientos para el

⁸⁷ *Vid.* Artículo 9 de la Directiva 96/61/CE, de 24 de septiembre, y artículo 14 de la Directiva 2010/75/UE, de 24 de noviembre, relativos ambos a las condiciones del permiso.

⁸⁸ *Vid.* Artículo 7 de la Directiva 96/61/CE, de 24 de septiembre, y artículo 5.2 de la Directiva 2010/75/UE, de 24 de noviembre relativos, ambos, al enfoque integrado en la concesión de permisos.

⁸⁹ Propuesta de Directiva del Consejo relativa a la prevención y el control integrados de la contaminación, COM (93) 423 final, de 14 de septiembre de 1993, p. 2.

otorgamiento de autorizaciones independientes y no coordinados. A estas dos cuestiones nos referiremos en los apartados siguientes.

II.1.1. La transferencia de la contaminación de un medio a otro: un efecto a evitar

La justificación del enfoque integrado de la contaminación tiene, en primer lugar, un razonamiento de índole técnico-científica que la Directiva 96/61/CE y la Directiva 2010/75/UE, destacan en su parte expositiva, al señalar que “el tratamiento por separado del control de las emisiones a la atmósfera, al agua o al suelo puede potenciar la transferencia de contaminación entre los diferentes ámbitos del medio ambiente en su conjunto”⁹⁰. No obstante, hay que advertir que la problemática derivada de la transferencia de la contaminación entre los distintos medios ambientales ya se había puesto de manifiesto antes de la aprobación de la Directiva⁹¹.

Esta capacidad que tiene la contaminación para transferirse de un medio a otro es mucho más compleja de lo que inicialmente se pensaba⁹² y, por lo tanto, constituye una de las razones que justifican su control integrado para frenar los impactos ambientales y su propagación entre los diferentes medios. Estos impactos pueden producirse por transferencias directas, esto es, cuando la tecnología de control que se utiliza genera nuevos

⁹⁰ *Vid.* Considerando nº7 de la Directiva 96/61/CE, de 24 de septiembre, y Considerando nº3 de la Directiva 2010/75/UE, de 24 de noviembre. Ya en la exposición de motivos de la Propuesta de Directiva del año 1996 se destacaba que se había comprobado “que las emisiones a la atmósfera y la escorrentía contribuyen a la contaminación al agua (...) y que las emisiones de dioxinas a la atmósfera han contaminado el agua y la tierra cultivable. Incluso se han dado casos de medidas de control de la contaminación que intentaban resolver un problema de menor importancia en un medio y que han provocado problemas importantes en otro”. 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.3.

⁹¹ La OCDE en su informe *The State of the Environment*, Paris, 1985, p.264, señalaba el grave problema que suponían las transferencias de la contaminación entre los medios. También se hacen eco de este problema los Convenios internacionales sobre la protección del medio marino. Por ejemplo, tal y como menciona VALENCIA MARTÍN, en “El régimen jurídico...”, cit., 1997, p.143, el artículo 4 del protocolo sobre la protección del Mar Mediterráneo contra la contaminación de origen terrestre, hecho en Atenas el 17 de mayo de 1980 8BOE de 26 de junio de 1984).

⁹² BLOMQUIST, “The Conservation Foundation’s...”, cit., 1990, pp. 940 y ss. Por su parte, REVUELTA PÉREZ, en *El control integrado...*, cit., 2003, pp. 34 y 35, señala que “existen procesos, tanto físicos como químicos o biológicos, que provocan estas transferencias de contaminación”. La autora cita, entre otro, el fenómeno de la denominada “lluvia ácida” o acidificación en el que como consecuencia de la utilización de combustibles fósiles por la mayoría de las actividades industriales y por los vehículos de motor, los contaminantes atmosféricos producidos dañan no solo la atmósfera sino también otros medios como las aguas, los suelos o los ecosistemas forestales, todo ello en virtud de un proceso físico, esto es, la lluvia.

flujos de productos residuales que afectan directamente a otro sector ambiental, o indirectas, como por ejemplo la lluvia ácida o acidificación. En ambos casos, los materiales y las sustancias residuales que genera la actividad productora de la contaminación alteran su destino natural, pero no impide que se reincorporen de otra manera al medio⁹³. La transferencia de la contaminación entre medios justifica el enfoque integrado de su prevención y control más coherente con las leyes de la naturaleza y el comportamiento de los contaminantes⁹⁴. En definitiva, el medio ambiente funciona como una unidad interactiva, viva y cambiante⁹⁵ en la que la contaminación de un medio influye en los otros y, al mismo tiempo, la prevención de la contaminación en un medio se refleja en otros⁹⁶, siendo necesario, por lo tanto, evitar una perspectiva fragmentada en el establecimiento de estándares ambientales diferenciados para cada sector y el funcionamiento independiente de los controles⁹⁷.

II.1.2. La falta de coordinación procedimental, un obstáculo para la protección del medio ambiente

La segunda razón por la que la prevención y el control integrados de la contaminación se revela como una necesidad ineludible, viene determinada por el hecho constatado de que la falta de coordinación procedimental entre los diferentes órganos administrativos que intervienen en los procedimientos sectoriales previstos en la normativa ambiental, impide finalmente que el objetivo de protección que constituye la base de dicha normativa pueda ser alcanzado.

⁹³ CAMPINS ERITJA, BORRÁS PENTINAT y PIGRAU SOLÉ, “La adopción de una perspectiva...”, cit., 2004, p. 27.

⁹⁴ REVUELTA PÉREZ, en *El control integrado...*, cit., 2003, p. 35.

⁹⁵ STC 102/1995 de 26 de junio, FJ 6º: “el medio ambiente no puede reducirse a la mera suma o yuxtaposición de los recursos naturales y su base física, sino que es el entramado complejo de las relaciones de todos esos elementos que, por sí mismos, tienen existencia propia y anterior, pero cuya interconexión les dota de un significado trascendente, más allá del individual de cada uno. Se trata de un concepto estructural cuya idea rectora es el equilibrio de sus factores, tanto estático como dinámico, en el espacio y en el tiempo”.

⁹⁶ LÓPEZ-JURADO ESCRIBANO, *La autorización ambiental...*, cit., 2002, p.50.

⁹⁷ CAMPINS ERITJA, BORRÁS PENTINAT y PIGRAU SOLÉ, “La adopción de...”, cit., 2004, p.27.

Esta necesidad integradora había empezado a cambiar, tal y como la Comisión reflejó en la propuesta de Directiva del año 1993⁹⁸, a raíz del informe de 1987 de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y Desarrollo acerca del desarrollo sostenible⁹⁹. Finalmente, la propuesta se plasmó en la parte expositiva de la Directiva 96/61/CE, cuando se señalaba que la plena coordinación del procedimiento y de las condiciones de autorización entre las autoridades competentes contribuiría al alcanzar el nivel máximo de protección del medio ambiente en su conjunto¹⁰⁰. Esta idea se reforzaba en su articulado, al establecer en forma de mandato a los Estados miembro, que, al objeto de garantizar el enfoque integrado efectivo en la protección del medio ambiente, las autoridades competentes se debían coordinar plenamente en el marco del procedimiento de concesión de permisos y en el establecimiento de condiciones¹⁰¹.

Los efectos negativos derivados de la falta de integración procedimental, con la consiguiente complejidad de trámites en las ya de por sí complejas normativas ambientales, se han puesto de manifiesto por la doctrina. Se hace, así, hincapié en la opacidad que genera dicha falta, que puede transformarse en incertidumbre sobre el plazo de respuesta y el resultado de las solicitudes formuladas ante una pluralidad de interlocutores, cada uno de los cuales analiza una perspectiva concreta sin que necesariamente se tengan en cuenta las ventajas o inconvenientes conjuntos de los proyectos¹⁰². Se subraya, además, que la existencia de

⁹⁸ Propuesta de Directiva del Consejo relativa a la prevención y el control integrados de la contaminación, COM (93) 423 final, de 14 de septiembre de 1993, p. 2.

⁹⁹ BRUNDTLAND, Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Comisión Brundtland): Nuestro Futuro Común. Comisión Brundtland, New York, 1987. En el informe se afirmaba que “el carácter integrado e independiente de los nuevos retos y problemas planeados contrasta fuertemente con el tipo de instituciones que hoy existen. Estas tienden a ser independientes, fragmentadas y trabajan con arreglo a mandatos relativamente estrechos con procedimientos cerrados de tomas de decisiones...el mundo real, constituido por sistemas ecológicos y económicos estrechamente relacionados, no a va a cambiar; son las políticas y las instituciones las que deben hacerlo”.

¹⁰⁰ *Vid.* Considerando nº14 de la Directiva 96/61, de 24 de septiembre.

¹⁰¹ *Vid.* Artículo 7 de la Directiva 96/61/CE, de 24 de septiembre, relativo al enfoque integrado en la concesión de permisos. La evaluación relativa al impacto de la Propuesta de Directiva sobre la industria, presentada por la Comisión el 30 septiembre de 1993 señalaba a este respecto que, dado que uno de los objetivos de la propuesta era hacer el control de la contaminación más eficaz para la industria y para el medio ambiente, era preciso, entre otras acciones, coordinar las exigencias de las diferentes autoridades públicas para evitar colisiones añadiendo que la industria consideraba “especialmente acertados los puntos, p. 25 de la Propuesta de Directiva del Consejo relativa a la prevención y el control integrados de la contaminación, COM (93) 423 final. Esta obligación de coordinación de procedimientos y condiciones se recoge en el artículo 5.1 de la Directiva 2010/75/UE, de 24 de noviembre.

¹⁰² LÓPEZ-JURADO ESCRIBANO, *La autorización ambiental...*, cit., 2002, pp.52 y 59.

procedimientos de control público no coordinados sobre las actividades con impacto sobre el medio ambiente, implica un incremento de los costes administrativos e industriales como consecuencia de la falta de eficacia de las autoridades implicadas¹⁰³, así como una evidente inseguridad jurídica¹⁰⁴. Todo ello es susceptible de generar una obstrucción de la actividad económica que se enfrenta a una actividad administrativa cuajada de exigencias reiterativas, múltiples procedimientos y dispersión organizativa¹⁰⁵.

Resulta evidente, pues, que el éxito de la prevención y el control integrados de la contaminación requería no solo cambios normativos, sino también organizativos, que permitieran a las instituciones competentes plantear de forma adecuada el carácter interrelacionado de los problemas ambientales¹⁰⁶, valorando mejor los pros y contras de un proyecto, contribuyendo así a la previsibilidad de las decisiones en aras a corregir los impactos ambientales de un modo adecuado en relación con las características locales de los medios afectados¹⁰⁷.

Esta forma de actuar conllevaría, tal y como se ha puesto de manifiesto por la doctrina, ventajas no solo de índole ambiental, sino también económicas. En este sentido se señala que el enfoque integrado, en el que se tratan de forma conjunta todos y cada uno de los tipos de emisiones, es menos costoso que la incorporación de nuevas medidas de control secuenciales a medida que la normativa protectora del medio ambiente se va aprobando¹⁰⁸.

II.2. La respuesta de la normativa IPPC: el alcance de la integración

¹⁰³ REVUELTA PÉREZ, en *El control integrado...*, cit., 2003, p. 38.

¹⁰⁴ PONCE SOLÉ, *Deber de buena...*, cit., 2001, p.444.

¹⁰⁵ CERULLI IRELLI, “La simplificación de...”, cit., 1997, pp. 337-359.

¹⁰⁶ HAIGH e IRWIN, “*Integrated pollution control* ...”, cit., 1990, p.8.

¹⁰⁷ LÓPEZ-JURADO ESCRIBANO, *La autorización ambiental...*, cit., 2002, pp. 52-59. No obstante, el autor señala que la integración de regulaciones, autoridades de aplicación y de procedimientos no puede suponer el vaciamiento de las competencias atribuidas, pérdida de intensidad de los controles y, en consecuencia, la rebaja de niveles de protección.

¹⁰⁸ FORTES MARTÍN, “El régimen jurídico...”, cit., 2004, p. 238. También en este sentido, DOMÍNGUEZ SERRANO, *La prevención y...*, cit., 2003, p. 87. La autora señala que “la utilización de tecnologías de procesos integrados se traduce no solo en una mayor eficiencia, sino que además conlleva otras ventajas, como el ahorro de materias primas, mejores condiciones de seguridad, economía en la eliminación de residuos, mayor calidad de los productos o mejor imagen en las empresas”.

Dar solución a los dos problemas que hemos señalado en los apartados anteriores es el principal objeto de la normativa IPPC y, sin duda, el principal reto al que se enfrentan no solo las Instituciones Europeas, sino también los Estados miembro y los titulares de las instalaciones afectadas. Analizaremos a continuación el modo en el que la normativa aborda dicho reto desde la doble perspectiva de la integración en la protección de los medios y la integración procedimental.

II.2.1. La integración en la protección de los medios

La Directiva 2010/75/UE, de manera semejante a como lo hacía la Directiva 96/61/CE, establece en su artículo 5.1 que las autoridades competentes de los Estados miembro concederán a las instalaciones IPPC un permiso escrito si estas cumplen con los requisitos previstos en la Directiva¹⁰⁹. En nuestra opinión, esta disposición, junto con el artículo 14 de la Directiva, en el que se regulan las condiciones del permiso¹¹⁰, constituyen la clave de la norma para poder entender de qué forma diseñó el legislador los mecanismos necesarios para garantizar la integración en la protección de los diferentes medios.

Desgranando el contenido del artículo 14 cabe apreciar que se pretende que el permiso sea el vehículo a través del cual se posibilite fijar las medidas para proteger, de una forma integrada, los impactos sobre los tres medios. Ello es así porque el artículo dispone que, en dicho permiso, deberán figurar las disposiciones necesarias para dar cumplimiento a los principios generales de las obligaciones fundamentales del titular de la instalación, entre los que pueden citarse la aplicación de las MTD; la prevención en la generación de residuos, su reciclaje, recuperación o eliminación, evitando o reduciendo su repercusión en el medio ambiente; la utilización de la energía de manera eficaz; la prevención de los accidentes graves y sus consecuencias, así como, la evitación de riesgos de contaminación tras el cese de la explotación. Asimismo, el permiso deberá contener las condiciones complementarias que sean necesarias para respetar las normas de calidad medioambiental en los casos en los

¹⁰⁹ *Vid* Artículo 5.1 de la Directiva 2010/75/UE, de 24 de noviembre, y artículo 8 de la Directiva 96/61/CE, de 24 de septiembre, relativos ambos a la concesión de permisos.

¹¹⁰ *Vid.* Artículo 14 de la Directiva 2010/75/UE, de 24 de noviembre, relativo a las condiciones del permiso.

que las condiciones asociadas a las MTD sean insuficientes¹¹¹. El fin, en definitiva, es conseguir un nivel de protección elevado del medio ambiente en su conjunto mediante un planteamiento integrado en el que se previenen y controlan las emisiones a la atmósfera, el agua y el suelo, se gestionan los residuos, se favorece la eficiencia energética y se trata de evitar los impactos en los medios como consecuencia de un accidente en una instalación.

Entre las disposiciones que deberán formar parte del permiso figurarán, además, los VLE¹¹² para las sustancias¹¹³ contaminantes, en particular para las enumeradas en el Anexo II, que puedan ser emitidas en cantidad significativa por la instalación de que se tratase, habida cuenta de su naturaleza y potencial de traslado de contaminación de un medio a otro. Si fuera necesario, el permiso incluirá las prescripciones para la protección del suelo y de las aguas subterráneas, así como las medidas relativas a la gestión de los residuos generados por la instalación. En determinados casos la norma señala que los citados VLE podrán ser complementados o reemplazados por parámetros o medidas técnicas equivalentes que garanticen niveles equivalentes de protección medioambiental¹¹⁴. Tanto los VLE como los parámetros y las medidas técnicas equivalentes se basarán, a tenor de lo que la Directiva dispone, en las MTD, sin prescribir la utilización de una técnica o tecnología específica, teniendo en cuenta la ubicación geográfica, la situación del entorno local de la instalación y sus características técnicas¹¹⁵.

No obstante, tal y como ya señalaba la Propuesta de Directiva del año 1993, los VLE no constituyen el único medio para proteger el medio ambiente. Estos valores deben combinarse con objetivos o requisitos de calidad ambiental que aportan una visión más

¹¹¹ Vid. Artículos 14.1 de la Directiva 2010/75/UE, de 24 de noviembre, relativo a las condiciones del permiso, en relación con los artículos 11 y 18, relativos a los principios generales de las obligaciones del titular y a las normas de calidad medioambiental, respectivamente, y artículo 9 de la Directiva 96/61/CE, de 24 de septiembre, relativo a las condiciones del permiso, en relación con los artículos 3 y 10, respectivamente.

¹¹² Vid. Artículo 3.5 de la Directiva 2010/75/UE, de 24 de noviembre, relativo a la definición del término VLE.

¹¹³ Vid. Artículo 3.1 de la Directiva 2010/75/UE, de 24 de noviembre, relativo a la definición del término sustancia.

¹¹⁴ Vid. Artículo 14.2 de la Directiva 2010/75/UE, de 24 de noviembre, y artículo 9.3 de la Directiva 96/61/CE, de 24 de septiembre, relativo ambos a las condiciones del permiso y los parámetros y medidas equivalentes.

¹¹⁵ Vid. Artículo 15.2 de la Directiva 2010/75/UE, de 24 de noviembre, y artículo 9.4 de la Directiva 96/61/CE, de 24 de septiembre, relativo a los VLE, parámetros y medidas equivalentes y a las condiciones del permiso respectivamente.

amplia¹¹⁶ y que vienen definidos como aquellos establecidos en la legislación de la Unión que deben cumplirse en un momento dado, en un entorno concreto o en una parte determinada de este¹¹⁷. Es por ello que la Directiva exige que cuando alguna norma de calidad medioambiental requiriese condiciones más rigurosas que las que se puedan alcanzar mediante el empleo de las MTD, el permiso incluirá la aplicación de condiciones complementarias, sin perjuicio de otras medidas que puedan tomarse para respetar dichas normas¹¹⁸.

De lo que acabamos de exponer puede concluirse que el sistema IPPC pretende garantizar la integración en la prevención y el control de la contaminación, utilizando para ello dos elementos esenciales: VLE y MTD, complementados en ocasiones con parámetros y medidas técnicas equivalentes y normas de calidad medioambiental. Estos mecanismos, que han sido analizados en el capítulo tercero de esta tesis, tendrían por objeto posibilitar el cumplimiento de la finalidad de la norma europea.

II.2.2. La integración procedimental

El artículo 5 de la Directiva 2010/75/UE, establece, en relación con la introducción del enfoque integrado en los permisos, que “al objeto de garantizar un enfoque integrado efectivo entre todas las autoridades competentes con respecto al procedimiento, los Estados miembro tomarán las medidas necesarias para coordinar plenamente los procedimientos y las condiciones de autorización cuando intervengan varias autoridades competentes o varios titulares o se concedan varios permisos¹¹⁹”. De la simple lectura del artículo queda patente que la norma no impone un permiso único comprensivo de todos los aspectos relacionados con el funcionamiento de la instalación y sus emisiones, limitándose a ordenar a los Estados

¹¹⁶ Propuesta de Directiva del Consejo relativa a la prevención y el control integrados de la contaminación, COM (93) 423 final, de 14 de septiembre de 1993, p. 5.

¹¹⁷ *Vid.* Artículo 3.6 de la Directiva 2010/75/UE, de 24 de noviembre, y artículo 2.7 de la Directiva 96/61/CE, de 24 de septiembre, relativos ambos a la definición del término “normas de calidad medioambiental”.

¹¹⁸ *Vid.* Artículo 18 de la Directiva 2010/75/UE, de 24 de noviembre y artículo 10 de la Directiva 96/61/CE, de 24 de septiembre de 1996, relativos ambos a las normas de calidad medioambiental.

¹¹⁹ *Vid.* Artículo 5.2 de la Directiva 2010/75/UE, de 24 de noviembre y artículo 7 de la Directiva 96/61/CE, de 24 de septiembre de 1996, relativos ambos al enfoque integrado en la concesión de los permisos.

miembro que coordinen plenamente los procedimientos y las condiciones de autorización¹²⁰.

La Directiva pretende homogeneizar en el ámbito comunitario los aspectos procedimentales de la autorización, pero no unificarlos, ya que ello no hubiera sido posible por tratarse de sistemas jurídicos diversos¹²¹. En consecuencia, los aspectos procedimentales son algo accesorio o instrumental de nuevo enfoque¹²².

Esta solución es acorde con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional que ha establecido que, de acuerdo con el principio de autonomía institucional y procedimental, cuando las disposiciones de los Tratados o demás normas comunitarias reconocen poderes a los Estados miembro o les imponen obligaciones en orden a la aplicación del Derecho comunitario, la cuestión de saber de qué forma el ejercicio de esos poderes y la ejecución de las obligaciones pueden ser confiadas por los Estados miembro a determinados órganos internos depende únicamente del sistema constitucional de cada Estado miembro¹²³.

En definitiva, la integración procedimental en el marco de la normativa IPPC, elemento clave para garantizar el enfoque integrado en la prevención y el control de la contaminación, articulada bien a través de una autorización o permiso único otorgado por una única autoridad pública, o bien mediante una adecuada coordinación procedimental, pero manteniendo una multiplicidad de permisos y autoridades, es una decisión que debe ser adoptada por la legislación interna de cada Estado miembro. La propia Directiva 2010/75/UE lo deja claro al señalar que los Estados miembro designarán las autoridades competentes responsables del cumplimiento de las obligaciones derivadas de la misma¹²⁴.

¹²⁰ POVEDA GÓMEZ, en “Comentarios sobre el...” cit., 2001, p.1, señala que la Directiva IPPC no es la Directiva de la “ventanilla única ambiental” en la medida en que no exige que las instalaciones industriales incluidas dentro de su ámbito de aplicación tuvieran que contar con una sola autorización ambiental, sino que únicamente imponía la obligación de coordinar los permisos ambientales cuando intervengan varias Administraciones.

¹²¹ DOMÍNGUEZ SERRANO, *La prevención y...*, cit., 2003, pp. 91-93.

¹²² VALENCIA MARTÍN, *Autorización ambiental integrada...*, cit., 2018, p.112.

¹²³ STC 252/1988 de 20 de diciembre de 1988, FJ 2º; STC 76/1991 de 11 de abril de 1991, FJ 3; STC 115/1991 de 23 de mayo 1991, FJ 1º; STC 807/1993 de 8 de marzo de 1993, FJ 3º. Frente a estas sentencias la STSJ de la Comunidad Valenciana, de 19 de abril de 2012 (Ar. 3492/2012) señala que “sin embargo, tal interpretación sería contraria a los arts. 7 y 8 de la Directiva 96/61/CE que exigen un procedimiento y una resolución únicos”.

¹²⁴ *Vid.* artículo 71 de la Directiva 2010/75/UE, de 24 de noviembre, relativo a las autoridades competentes.

Más adelante se expondrá cuál es la solución, no exenta de críticas, elegida por el legislador español, aunque se puede adelantar que, pese a no ser total, se optó desde un principio por la integración a través de una única autorización y autoridad. Es por esta razón que, en este contexto y en aras a ser más fieles al modelo elegido por el legislador del Estado, esto es, una autorización escrita y única, haremos siempre referencia al término permiso o autorización, en singular, en lugar de hacerlo en plural, es decir, permisos o autorizaciones.

III. LOS PRINCIPIOS Y LOS OBJETIVOS DEL SISTEMA IPPC

Cuando en el año 1996 el Consejo aprobó la Directiva 96/61/CE, con la finalidad última de lograr una efectiva prevención y control integrados de la contaminación, lo hizo tomando como base los objetivos y principios de la política de medio ambiente de la Unión, de acuerdo con el contenido del entonces artículo 130 R del Tratado de la Unión Europea, actual artículo 191 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea¹²⁵. De acuerdo con dichos artículos, los objetivos de la política de la Unión en esta materia eran, y son en la actualidad, la conservación, la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente; la protección de la salud de las personas; la utilización prudente y racional de los recursos naturales y el fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente y, en particular, a luchar contra el cambio climático¹²⁶. Todo ello, con el objetivo global de alcanzar un nivel de protección del medio ambiente elevado, teniendo presente la diversidad de situaciones existentes en las distintas regiones de la Unión y apoyándose en los cuatro principios fundamentales del derecho ambiental comunitario, esto es, el principio de cautela, el principio de prevención, el principio de corrección de la contaminación, preferentemente en la fuente misma, y el

¹²⁵ De acuerdo con la opinión de FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, en “El régimen jurídico...”, cit., 1999, p.24, cuando la Directiva 96/61/CE señalaba que “Visto el tratado constitutivo de la Comunidad Europea y, en particular, el apartado 1 de su artículo 130 S”, hacía una remisión indirecta al artículo 130 R, a diferencia de otras Directivas, lo que destacaba su carácter especial.

¹²⁶ El Acta Única Europea de 1986 introdujo el Título VII relativo al medio ambiente con el artículo 130 R estableciendo como objetivos la conservación, la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente; la protección de la salud de las personas; la utilización prudente y racional de los recursos naturales. Posteriormente, el Tratado de la Unión Europea añadió a estos objetivos “el fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente”. Finalmente, el Tratado de Lisboa reformuló este último objetivo, definiéndolo como “el fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente, y en particular a luchar contra el cambio climático”.

principio de “quien contamina paga”¹²⁷. Nos referiremos a continuación a los objetivos de la normativa que estudiamos y a los principios en los que se inspira, analizando la Directiva 96/61/CE, ya derogada, y la Directiva 2010/75/UE, en vigor, dado que de esta forma creemos que será factible una mejor exposición de los fundamentos del sistema y su evolución desde su origen hasta la actualidad.

La Directiva del año 1996 respondía a cada uno de los objetivos y principios que se enumeran en el citado artículo 191 del Tratado¹²⁸. Y así sucede con la norma del año 2010, cuando señala que su objeto es alcanzar un nivel elevado de protección del medio ambiente considerado en su conjunto¹²⁹, en consonancia con el objetivo general de la política de la Unión en materia de medio ambiente de alcanzar dicho nivel. Lo mismo ocurre cuando la Directiva subraya, en su parte expositiva, la necesidad de establecer un marco general para el control de las principales actividades industriales, con el fin de evitar, reducir y, en la medida de lo posible, eliminar la contaminación derivada de dichas actividades, de conformidad con el principio de que “quien contamina paga” y el principio de prevención de la contaminación, dando prioridad a la intervención en la fuente misma, asegurando una gestión prudente de los recursos naturales y teniendo en cuenta, siempre que sea necesario, la situación socioeconómica y las especificidades locales del lugar donde se desarrolle la actividad industrial¹³⁰. Estas previsiones, no cabe albergar dudas, se establecen por el legislador europeo, tomando como base los objetivos y principios recogidos en el artículo 191 del Tratado a los que ya hemos hecho referencia.

Asimismo, las alusiones a la protección de la salud de las personas y el fomento de las medidas a escala internacional, que también forman parte de los objetivos de la política de la Unión en materia de medio ambiente, encuentran su reflejo en la Directiva 2010/75/UE, cuando la misma alude a la necesidad de proteger la salud pública en su parte expositiva¹³¹ o cuando se regula de forma pormenorizada en su articulado, la explotación de una

¹²⁷ *Vid.* Considerando nº1 de la Directiva 96/61/CE de 24 de septiembre y el artículo 191 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

¹²⁸ HERRERA FERNÁNDEZ, “Reto y novedad...”, cit., 2000, p. 1.

¹²⁹ *Vid.* Artículo 1 de la Directiva 2010/75/UE, de 24 de noviembre, relativo al objeto de la norma.

¹³⁰ *Vid.* Considerando nº2 de la Directiva 2010/75/UE, de 24 de noviembre.

¹³¹ *Vid.* Considerando nº8 de la Directiva 2010/75/UE, de 24 de noviembre.

instalación en un Estado miembro, con potenciales efectos negativos significativos en el medio ambiente de otro Estado miembro¹³². En todo caso, la protección de la salud de las personas está íntimamente ligada con la protección del medio ambiente, toda vez que reduciendo las emisiones de las instalaciones más contaminantes y controlándolas se alcanzan ambas finalidades¹³³.

De forma coherente con esta previsión del Tratado, el artículo 1 de la Directiva 2010/75/UE y su correlativo artículo 1 TRLPCIC, establecen como fin último del sistema de prevención y control integrados de la contaminación “alcanzar una elevada protección del medio ambiente en su conjunto”¹³⁴. Para ello la normativa utiliza una técnica ya clásica, la autorización, pero potenciando dicho principio para hacerlo más eficaz al contemplar los efectos contaminantes en el agua, el suelo y el aire de forma conjunta¹³⁵.

III.1. La coherencia entre los objetivos del sistema IPPC y de la política de medio ambiente de la Unión

Los objetivos que el artículo 191 del Tratado de Funcionamiento establece como propios de la política de la Unión Europea en materia de medio ambiente, son también los que persigue el sistema de prevención y control integrados de la contaminación que diseñó inicialmente la Directiva 96/61/CE y las posteriores disposiciones que la fueron modificando hasta su derogación por la Directiva 2010/75/UE, sobre las emisiones industriales. Nos detendremos a continuación, en cada uno de estos objetivos, analizados bajo el prisma del sistema IPPC de acuerdo con lo dispuesto en ambas Directivas.

III.1.1. La conservación, la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente

¹³² *Vid.* Artículo 26 de la Directiva 2010/75/UE, de 24 de noviembre, relativo a los efectos transfronterizos.

¹³³ RUÍZ DE APODACA ESPINOSA, *La autorización ambiental...*, cit., 2002, p.102.

¹³⁴ *Vid.* Artículo 1 de la Directiva 2010/75/UE, de 24 de noviembre y artículo 1 del TRLPCIC, relativos ambos al objeto de las dos disposiciones.

¹³⁵ HERRERA FERNÁNDEZ, “Reto y novedad...”, cit., 2000, p. 1.

Toda la compleja y abundante normativa ambiental tiene una finalidad compartida, esto es, proteger el medio ambiente, además de conservarlo y restaurarlo cuando haya sido dañado. Cualquier disposición sectorial en esta materia recoge en sus primeros artículos una referencia en este sentido, si bien el significado que se otorga al término “medio ambiente” no siempre es coincidente.

Las definiciones se detienen, en la mayoría de los casos, en el análisis de los elementos que este término comprende y cuya integridad se trata de proteger. De este modo, hay autores para los que el concepto comprendería aquellos elementos naturales de titularidad común y de características dinámicas, esto es, el agua y el aire, que se configuran como elementos básicos para permitir la existencia del ser humano sobre la tierra¹³⁶. Frente a esta opinión ciertamente restrictiva del concepto, se plantea otra más amplia que entiende el medio ambiente como un conjunto equilibrado de componentes naturales que conforman una determinada zona en un determinado momento, constituyendo el substrato de la actividad de todo ser humano y que es susceptible de ser modificado por la acción humana¹³⁷. Por último, una posición intermedia entendería que el concepto no debe ser demasiado amplio ni demasiado estricto y comprendería el aire, el agua, el suelo, la fauna y la flora y la interacción entre estos factores, los bienes que componen la herencia cultural y los aspectos característicos del paisaje¹³⁸.

Los textos legales también ofrecen nociones del concepto cuando las distintas normas ambientales describen los elementos que son objeto de protección por ellas. Así, de acuerdo con la normativa sobre evaluación ambiental, un estudio de impacto ambiental, entendido como el documento que identifica, describe, cuantifica y analiza los posibles efectos significativos sobre el medio ambiente de un proyecto, deberá incluir, entre otras cuestiones, la evaluación y, si procede, la cuantificación de los efectos previsibles sobre la población, la salud humana, la flora, la fauna, la biodiversidad, la geodiversidad, el suelo, el subsuelo, el aire, el agua, los factores climáticos, el cambio climático, el paisaje, los bienes materiales

¹³⁶ MARTÍN MATEO, *Tratado de derecho...*, vol. I, cit. 1991, p. 86.

¹³⁷ MORENO-TRUJILLO, *La protección jurídica...*, cit., 1991, pp. 35-47.

¹³⁸ DE MIGUEL PERALES, *Derecho español del...*, cit., 2000, pp.23-24. El autor excluiría de la definición el patrimonio histórico y matizaría la inclusión del paisaje, en la medida que sólo sería protegible si otros elementos como la flora, la fauna o el agua, se puedan ver afectados.

y la interacción entre todos los factores citados¹³⁹. Por su parte, la Ley 3/1998, de 27 de febrero, General de Medio Ambiente del País Vasco (en adelante, LGPMAPV), al referirse a su objeto, señala que “el aire, el agua, el suelo, el paisaje, la flora y la fauna, con sus parámetros e interrelaciones adecuadas, constituye el medio ambiente en el que se desarrolla la vida humana”¹⁴⁰.

Ahora bien, sin ignorar la importancia de la información que facilita la legislación sectorial, es la Constitución la que en su artículo 45 ofrece los elementos necesarios para configurar el concepto de medio ambiente. En este sentido, el artículo 45.2 señala que “los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva”¹⁴¹. De este artículo se desprende que el concepto de medio ambiente se vincula directamente con la protección de los recursos naturales, entendiendo por tales “todo aquello que encuentra el hombre en su ambiente natural y que puede, en alguna forma, utilizar en beneficio propio”¹⁴².

El Tribunal Constitucional también se ha pronunciado en torno al concepto que estudiamos. Así, en la STC 102/1995, de 26 de junio señaló que el medio ambiente resultaría ser “el conjunto de circunstancias físicas, culturales, económicas y sociales que rodean a las personas ofreciéndoles un conjunto de posibilidades para hacer su vida”, o lo que es lo mismo el “entorno vital del hombre”¹⁴³.

¹³⁹ Vid. Artículo 35.1.c) de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, relativo al contenido del estudio de impacto ambiental.

¹⁴⁰ Vid. Artículo 1.2 de la LGPMAPV, relativo al objeto de la ley.

¹⁴¹ Vid. Artículo 45.2 CE.

¹⁴² Naciones Unidas. Natural resources of developing countries. Investigation, development and rational utilization, Nueva York, 1970. VERA JURADO, *La disciplina ambiental...*, cit., 1994, pp. 28-29. QUINTANA LÓPEZ, en *La repercusión de...*, cit., 1986, p 53, opina que esta definición contiene elementos comunes a todos los recursos naturales, tales como, ser parte u obtenerse a partir de un sistema natural o servir para satisfacer necesidades. ALLABY, en *Diccionario del medio...*, cit., 1984, indica que son productos naturales que se utilizan para solventar una necesidad económica.

¹⁴³ STC 102/1995 de 26 de junio de 1995, FJ 4º a 7º. El Tribunal Constitucional aborda el concepto desde el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas de 1961 concluyendo en el artículo 45 de la Constitución en relación con el cual se mencionan los recursos naturales, aun cuando tampoco los enumere o defina. Para el Tribunal “el medio ambiente como objeto de conocimiento desde una perspectiva jurídica, estaría compuesto por los recursos naturales, concepto menos preciso hoy que otrora por obra de la investigación, científica cuyo avance ha hecho posible, por ejemplo, el aprovechamiento de los residuos o basuras, antes desechables, con el soporte físico donde nacen, se desarrollan y mueren. La flora y la fauna, los

En todo caso, y con independencia de la amplitud que pueda darse al concepto de medio ambiente, es necesario reducirlo y hacerlo más concreto, dado que cuanto mayor sea su alcance menor será su utilidad jurídica. Por ello, en un sentido físico y dejando al margen otros aspectos enunciados, la conservación, protección y mejora de la calidad del medio ambiente, como objetivo de la normativa IPPC, se identificaría con la conservación, protección y mejora de los recursos naturales, esto es, el suelo, el aire, el agua y los organismos vivos. Sucede, sin embargo, que, por razones de técnica legislativa, se hace una separación entre medio ambiente y recursos naturales, regulando de forma sectorial dichos medios y reservando las disposiciones marco o generales para establecer regímenes jurídicos que afecten a más de un sector¹⁴⁴. Este es el caso, precisamente, de la normativa IPPC, de marcado carácter procedimental en lo que a la normativa aprobada por el Estado se refiere, y regularizador de instrumentos como los VLE o las MTD de aplicación general para los diferentes medios.

III.1.2. La utilización prudente y racional de los recursos naturales

El hecho de que la normativa IPPC no tenga vocación de regular de forma específica los diferentes medios que, como hemos dicho en el apartado anterior, conforman el medio ambiente desde un punto de vista físico, es decir, el aire, el agua, el suelo y los organismos vivos, no supone en modo alguno que dicha normativa no tenga como objetivo la protección de estos elementos. Por ello, su utilización prudente y racional, esto es, evitando su deterioro y sobreexplotación, es un objetivo en sí mismo al que la aplicación de las disposiciones de la norma va dirigida.

animales y los vegetales o plantas, los minerales, los tres «reinos» clásicos de la Naturaleza con mayúsculas, en el escenario que suponen el suelo y el agua, el espacio natural”. Sin embargo, también hace referencia el Tribunal a otros elementos que no son naturaleza sino historia, como los monumentos o el paisaje, que no es sólo una realidad objetiva sino un modo de mirar, distinto en cada época y cada cultura. Señala también que hay dos bienes de la naturaleza, el aire o la atmosfera y el agua cuyo carácter escaso y vital ya había reconocido en la STC 227/1998 de 29 de noviembre de 1988, FJ 7º.

¹⁴⁴ DOMÍNGUEZ SERRANO, *La prevención y...*, cit., 2003, p. 50.

Podemos encontrar referencias que ponen de manifiesto esta afirmación, tanto en la Directiva del año 1996 como en la del año 2010. Así, al definir el objeto del marco regulador queda patente que se pretende la protección de la atmósfera, el agua y el suelo reduciendo las emisiones sobre estos medios¹⁴⁵, y cuando se regula el alcance de las condiciones del permiso que se otorgue, se hace hincapié en que se incluyan las modalidades para la protección del aire, el agua y el suelo¹⁴⁶. Del mismo modo, las definiciones de los términos contaminación y emisión incluyen la expulsión e introducción directa o indirecta, mediante la actividad humana, de sustancias, vibraciones, calor o ruido en la atmósfera, el agua o el suelo¹⁴⁷.

Es destacable, además, el hecho de que la Directiva 2010/75/UE haya reforzado la protección de dos recursos naturales como son el suelo y las aguas subterráneas, al introducir obligaciones específicas y ciertamente rigurosas para su protección y, si fuera necesario, restauración tras el cierre de la instalación con el fin de restablecer su estado ambiental anterior¹⁴⁸.

Finalmente, y ya dentro de los anexos, la atención a los recursos naturales es expresa cuando, por una parte, se enumeran con carácter indicativo las principales sustancias contaminantes que se deben tomar obligatoriamente en consideración si son pertinentes para fijar los VLE, diferenciando entre aquellas que pueden afectar a la atmósfera y al agua. Por otra, al relacionar los aspectos que deben tenerse en cuenta para determinar las MTD, se menciona de forma expresa el consumo y la naturaleza de las materias primas, incluida el agua utilizada en los procesos de eficacia energética¹⁴⁹.

¹⁴⁵ *Vid.* Artículo 1 de la Directiva 96/61/CE, de 24 de septiembre, y artículo 1 de la Directiva 2010/75/UE, de 24 de noviembre, relativos ambos al objeto de las dos Directivas.

¹⁴⁶ *Vid.* Artículos 8 y 9.1 de la Directiva 96/61/CE, de 24 de septiembre, y artículo 14.1.b) de la Directiva 2010/75/UE, de 24 de noviembre, relativos a las condiciones del permiso.

¹⁴⁷ *Vid.* Artículo 2.2 y 2.5 de la Directiva 96/61/CE, de 24 de septiembre, y artículo 3.2 y 3.4 de la Directiva 2010/75/UE, de 24 de noviembre, relativos a las definiciones de contaminación y emisión. Se añaden, además, en el concepto de contaminación, los posibles daños a los bienes materiales o el deterioro o perjuicio del disfrute u otras utilidades legítimas del medio ambiente.

¹⁴⁸ *Vid.* Considerando nº25 y artículo 22 de la Directiva 2010/75/UE, de 24 de noviembre, relativos a las obligaciones tras el cierre de la instalación.

¹⁴⁹ *Vid.* Anexos III y IV de la Directiva 96/61/CE, de 24 de septiembre, y II y III de la Directiva 2010/75/UE, de 24 de noviembre, relativos a la lista de sustancias contaminantes y a los criterios para determinar las MTD.

III.1.3. La protección de la salud de las personas

La protección del medio ambiente y de los recursos naturales tiene como consecuencia inmediata evitar riesgos o materializar daños en la salud humana, o utilizando otros términos, en la salud de las personas o salud pública, en la medida en que el deterioro del medio ambiente conlleva potenciales efectos negativos sobre ella¹⁵⁰. Dichos efectos se derivarían de la contaminación, entendiendo esta como la introducción mediante la actividad humana de sustancias, vibraciones, calor o ruido en la atmósfera, el agua o el suelo, con efectos potencialmente perjudiciales en la salud humana o la calidad del medio ambiente¹⁵¹. Queda patente, entonces, que el doble objetivo de protección del medio ambiente y la salud humana constituye la base sobre la que se apoya el sistema IPPC. No obstante, es en la Directiva 2010/75/UE, y no en la 96/61, donde encontramos menciones específicas a la protección de la salud humana y del medio ambiente de forma conjunta. Así, esta doble perspectiva se observa en la norma, al regular cuestiones tales como las obligaciones que corresponden a los Estados miembro en caso de incumplimiento o infracción de las condiciones de la autorización, que en el caso de existir peligro inminente para la salud humana permite suspender la explotación de una instalación¹⁵²; los requerimientos en relación con el conocimiento del estado del suelo sobre el que se ubica una instalación antes de su entrada en funcionamiento y después de su cese; la exigencia de adoptar medidas para retirar, controlar, contener o reducir las sustancias peligrosas que puedan encontrarse en el emplazamiento, teniendo en cuenta los riesgos para la salud humana y el medio ambiente¹⁵³ o la evaluación sistemática de los riesgos medioambientales

¹⁵⁰ En este sentido, el Programa General de Acción de la Unión Europea en materia de medio Ambiente hasta 2020 “Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta”, consciente de la vinculación existente entre la protección del medio ambiente y la salud establece como objetivo prioritario nº 3 la protección a los ciudadanos de la Unión frente a la presiones y riesgos medioambientales para la salud y el bienestar. Decisión 1386/2013/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de noviembre de 2013 relativa al Programa General de Acción de la Unión Europea en materia de medio Ambiente hasta 2020 “Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta”, pp. 187-189.

¹⁵¹ *Vid.* Artículo 2.2 de la Directiva 96/61/CE, de 24 de septiembre, y artículo 3.2 de la Directiva 2010/75/UE, de 24 de noviembre, relativos ambos a la definición de contaminación. Se añaden, además, en dicho concepto, los posibles daños a los bienes materiales o el deterioro o perjuicio del disfrute u otras utilidades legítimas del medio ambiente.

¹⁵² *Vid.* Artículo 8 de la Directiva 2010/75/UE, de 24 de noviembre, relativo al incumplimiento de las condiciones del permiso.

¹⁵³ *Vid.* Artículo 22 de la Directiva 2010/75/UE, de 24 de noviembre, relativo al cierre del emplazamiento de la de la instalación.

en aras a establecer la periodicidad de visitas *in situ* a una instalación que deberá valorar la repercusión posible y real en la salud huma y el medio ambiente, entre otras cuestiones¹⁵⁴.

El que la normativa que analizamos tenga como objeto, además de la protección del medio ambiente, la salud humana, conlleva en nuestra opinión que los organismos públicos competentes en materia de salud deban actuar a fin de dar cumplimiento a las obligaciones que corresponden, en este caso, a los titulares de las actividades e instalaciones IPPC. Supone, en consecuencia, su intervención en la aplicación, cuando proceda, de los instrumentos voluntarios de tutela ambiental que hemos estudiado en esta tesis y el ejercicio coordinando de las competencias atribuidas a las Administraciones públicas en este marco normativo¹⁵⁵.

III.1.4. El fomento de medidas a escala internacional

El objetivo al que nos referimos en este punto no estaba incluido dentro de los fines de la política ambiental de la Unión Europea cuando en el año 1996 la Directiva IPPC fue aprobada. No fue hasta el año 2007, con la aprobación del Tratado de Lisboa, cuando se introdujo el objetivo específico dirigido al “fomento de las medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente, y en particular a luchar contra el cambio climático”. Pese a ello, creemos que la Directiva 2010/75/UE no ha introducido aspectos que puedan ser considerados relevantes de acuerdo con el objetivo descrito. Ello es así por cuanto que la Directiva 96/61/CE ya introdujo entre sus disposiciones algunas referencias a los potenciales efectos de la contaminación transfronteriza y a la necesidad de organizar consultas al público de otros Estados miembro, aspecto que ahora la Directiva del año 2010 también recoge¹⁵⁶. Del mismo modo, este

¹⁵⁴ *Vid.* Artículo 23 de la Directiva 2010/75/UE, de 24 de noviembre, relativo a las inspecciones medioambientales y su periodicidad.

¹⁵⁵ Como apoyo a lo que señalamos, ciñéndonos al ámbito territorial de la CAPV y en lo que a su normativa se refiere, creemos que el papel que deben desempeñar las autoridades sanitarias se pone de manifiesto de un modo relevante en la LGPMAPV cuando en su artículo 58, apartados 2 y 3, al regular el régimen de actividades clasificadas establece que al expediente administrativo que se tramite para la obtención de la licencia municipal de actividad deberá incorporarse un informe sanitario de carácter preceptivo y vinculante que se habrá emitido en el plazo máximo de 15 días una vez agotado el periodo de exposición pública.

¹⁵⁶ *Vid.* Artículos 17 de la Directiva 96/61/CE, de 24 de septiembre y 26 la Directiva 2010/75/UE, de 24 de noviembre, relativos, ambos, a los efectos transfronterizos.

carácter trasfronterizo de la contaminación justifica el que la Directiva sobre las emisiones industriales prevea la posibilidad de adoptar medidas a nivel de la Unión, de acuerdo con el principio de subsidiaridad, aunque sin exceder, en virtud del principio de proporcionalidad, lo necesario para lograr una adecuada protección del medio ambiente y la mejora de la calidad ambiental¹⁵⁷.

Es interesante reseñar que, a pesar de incluirse la lucha contra el cambio climático dentro del objetivo que analizamos, la Directiva 2010/75/UE deja fuera de las condiciones del permiso a los VLE para las emisiones directas de gases de efecto invernadero (en adelante, GEI) que se especifican en el anexo I de la Directiva 2003/87/CE¹⁵⁸, procedentes de una instalación IPPC, salvo que sea necesario para garantizar que no se provoque ninguna contaminación local significativa. Solo en el caso de que las instalaciones estén excluidas temporalmente del régimen de la Unión sobre comercio de derechos de emisión de GEI, dichos VLE formarán parte del permiso¹⁵⁹. La razón de esta exclusión tiene que ver, creemos, con el funcionamiento del sistema de comercio de derechos de emisión de este tipo de gases que se regula en la Directiva del año 2003, y sus particularidades con respecto a la asignación de dichos derechos, su transferencia, entrega y cancelación y su régimen de seguimiento, notificación y verificación por las autoridades competentes de los Estados miembro¹⁶⁰.

¹⁵⁷ *Vid.* Considerando nº44 de la Directiva 2010/75/UE, de 24 de noviembre. De acuerdo con el artículo 5 del Tratado de la Unión Europea el principio de subsidiaridad supone que, “en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembro, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión”. Por su parte, de conformidad con el mismo artículo el principio de proporcionalidad supone que “el contenido y la forma de la acción de la Unión no excederán de lo necesario para alcanzar los objetivos de los Tratados”.

¹⁵⁸ Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de octubre de 2003, por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de GEI en la Comunidad y por la que se modifica la Directiva 96/61/CE del Consejo.

¹⁵⁹ *Vid.* Artículo 9 de la Directiva 2010/75/UE, de 24 de noviembre, relativo a la emisión de GEI.

¹⁶⁰ El Considerando nº9 de la Directiva 2010/75/UE, de 24 de noviembre, señala como justificación de la no inclusión de VLE para los GEI en el permiso, la necesidad de “evitar duplicar la reglamentación” en el caso de que una instalación se encuentre sometida a ambas Directivas. No obstante, el Considerando nº10 de la Directiva señala que los Estados miembro pueden mantener o introducir medidas protectoras más estrictas, por ejemplo, en relación con las emisiones de GEI, siempre que dichas medidas sean compatibles con los Tratados y se informe a la Comisión.

III.2. Los principios inspiradores del sistema IPPC

El sistema de prevención y control de la contaminación, diseñado en su origen por la Directiva 96/61/CE y regulado en la actualidad por la Directiva 2010/75/UE, se asienta, tal y como explicitaba la parte expositiva de la primera Directiva, y explicita la vigente, en los cuatro principios fundamentales del derecho ambiental de la Unión, esto es, el principio de cautela, el principio de prevención, el principio de corrección de la contaminación preferentemente en la fuente misma y el principio de “quien contamina paga”¹⁶¹. Estos principios, aunque no tienen una eficacia normativa directa, informan todo el derecho y la actuación de la Unión en materia de medio ambiente y, en algunos casos, sirven de parámetros para interpretar o enjuiciar las disposiciones y actos dirigidos a la protección del medio ambiente¹⁶².

Los dos primeros principios tratarían de evitar la contaminación, mientras que los dos últimos, ante la imposibilidad de evitar la contaminación, persiguen reducir su incidencia mediante las acciones correctoras que sean oportunas. En definitiva, se trata de evitar los efectos en cascada y acumulativos, así como, la interacción sinérgica entre los diferentes contaminantes¹⁶³.

Se expone a continuación el análisis efectuado en relación con estos principios, únicamente bajo el prisma de la normativa que estudiamos y del sistema de protección del medio ambiente que se configuró, sin llevar a cabo, por lo tanto, un análisis detallado de su significado y alcance en el contexto de la política en el ámbito del medio ambiente y el resto

¹⁶¹ *Vid.* Considerando nº1 de la Directiva 96/61/CE de 24 de septiembre, Considerando nº2 de la Directiva 2010/75/UE de 24 de noviembre, y el artículo 191 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Aunque la Directiva sobre las emisiones industriales no lo cite, la revisión del sistema para la prevención y el control integrados de la contaminación se llevó a cabo atendiendo al principio de no regresión de acuerdo con el cual la normativa y la jurisprudencia no deben ser modificadas si con ello se retrocede con respecto a los niveles de protección que ya se han conseguido.

¹⁶² LOZANO CUTANDA, *Administración y legislación...*, cit., 2020, p. 196. La autora señala que los Estados miembro deben tener en cuenta estos principios al interpretar y aplicar el derecho ambiental de la Unión Europea, aunque, añade, acaban por impregnar el derecho de todos los Estados de la Unión. En este sentido también PLAZA MARTÍN, en *Derecho ambiental de...*, cit., 2005, p. 159. La STJUE de 20 de noviembre de 2014 (Asunto C-534/13), en el apartado IV.66 señala que los principios del artículo 191 TFUE, apartado 2, se han de tener en cuenta primordialmente al interpretar el Derecho derivado de la Unión.

¹⁶³ PERNAS GARCÍA, *Estudio jurídico sobre...*, cit., 2004, p. 52.

de la abundante normativa en vigor en esta materia.

III.2.1. El principio de cautela

El principio de cautela, también llamado de precaución, alude a riesgos sobre los que, aun existiendo una gran incertidumbre científica, es necesario tomar las medidas oportunas ante la gravedad e irreversibilidad de sus eventuales efectos¹⁶⁴. Implica, por lo tanto, tomar medidas bajo el umbral del peligro¹⁶⁵, o, en otras palabras, ante la fuerte sospecha de que una actividad pueda tener consecuencias dañinas sobre el medio ambiente, se legitimen las acciones sin esperar a que los datos científicos establezcan una relación de causalidad, atendiendo a la máxima *in dubio pro natura*¹⁶⁶, sin necesidad, en definitiva, de respaldar la actuación de los poderes públicos en bases científicas incontrovertidas¹⁶⁷. Supone que la política ambiental no se debe limitar a la eliminación o reducción de la contaminación, sino que debe ser combatida de forma incipiente y que los recursos naturales sean usados sobre la base de un rendimiento sostenido¹⁶⁸.

Tal y como la Comisión afirmó en su Comunicación del año 2000 sobre el recurso al principio de precaución, se trata de “un principio de aplicación general que debe ser tenido particularmente en cuenta en los ámbitos de la protección del medio ambiente y de la salud humana, animal o vegetal (...) que abarca los casos específicos en los que los datos científicos son insuficientes, no concluyentes o inciertos, pero en los que una evaluación científica objetiva preliminar hace sospechar que existen motivos razonables para temer que

¹⁶⁴ PERNAS GARCÍA, *Estudio jurídico sobre*, cit., 2004, p. 53. En este mismo sentido, DOMÍNGUEZ SERRANO, en *La prevención y...*, cit., 2002, pp.108 y 109, señala que el principio de precaución pretende dar respuesta en la zona de incertidumbre de conocimiento tomando medidas bajo del umbral de peligro, para definir “metas éticas, políticas y jurídicas a largo plazo”. Este principio, añade, ha suscitado debates en el dilema de encontrar el “equilibrio entre la libertad individual, la libertad industrial y la necesidad de reducir o evita los riesgos”.

¹⁶⁵ OSSENBÜHL, “Vorsorge als Rechtsprinzip...”, cit., 1986, pp.161-163.

¹⁶⁶ BACKES y VERSCHUUREN, “The precautionary principle...”, cit., 1998, p.33.

¹⁶⁷ LOZANO CUTANDA, *Derecho ambiental administrativo*, cit., 2012, p. 259. GUERRERO ZAPLANA, en *La responsabilidad por...*, cit., 2010, p. 83, señala que el principio de precaución supone que se tomen las medidas necesarias o convenientes para la protección medioambiental, aun antes de que se disponga de la evidencia científica concluyente, y ello con el fin de evitar que se ocasiona un daño irreversible ya que cuando se disponga de dicha evidencia pudiera ser tarde para evitar el daño.

¹⁶⁸ REHBINDER “The basic constitutional...”, cit., 1989, pp. 12-14.

los efectos potencialmente peligrosos para el medio ambiente y la salud humana, animal o vegetal pudieran ser incompatibles con el alto nivel de protección elegido¹⁶⁹”.

Como también señaló la Comisión en su Comunicación, el recurso al principio de precaución presupone, en primer lugar, la identificación de efectos potencialmente peligrosos que se derivan de un fenómeno, de un producto o de un proceso y, en segundo lugar, la evaluación científica de los riesgos que, debido a la insuficiencia de los datos, a su carácter no concluyente o a su imprecisión, no permite determinar con una certeza suficiente el riesgo en cuestión¹⁷⁰. La Comunicación vino a recoger, en todo caso, la línea jurisprudencial marcada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en adelante, TJUE) en varios pronunciamientos¹⁷¹.

En la Directiva 96/61/CE y en la Directiva 2010/75/UE, el principio de cautela está presente en su articulado de una forma nítida cuando se regula una de las cuestiones más relevantes de esta normativa, esto es, las MTD. La propia definición del término es un claro ejemplo de lo que decimos. Las técnicas que pueden ser calificadas de “mejores” son, a tenor de ambas normas, aquellas más eficaces para alcanzar un alto nivel de protección del medio

¹⁶⁹ COM (2000) 1 final, Comunicación de la Comisión sobre el recurso al principio de precaución. La Comunicación persigue un cuádruple objetivo: a) exponer la postura de la Comisión ante la aplicación del principio de precaución; b) establecer directrices para su aplicación; c) elaborar una posición común sobre cómo evaluar, valorar, gestionar y comunicar los riesgos que la ciencia no puede evaluar todavía plenamente y, d) evitar el recurso injustificado al principio de precaución como forma encubierta de proteccionismo. DE SADELEER, en “Reflexiones sobre el...”, cit., 2005, p.291, señala que la Comunicación concibe el principio como una medida temporal, a la espera de más información científica, pero la importancia de evaluar alternativas a las actividades potencialmente dañinas está completamente ausente.

¹⁷⁰ HOFFMAN-RIEM, en “La reforma del...”, cit., 1993, pp.74 y 75, señala que los permisos de control ambiental ya no pueden ser certificados inobjektabels en la medida en la que la evaluación previa de los riesgos esta siempre afectada por un alto grado de inseguridades.

¹⁷¹ ROSA MORENO, “Autorización ambiental integrada...”. cit., 2004, p.192. La STJCE de 5 de mayo de 1998 (Asunto C-157/96), consideró que el principio de precaución permite a las autoridades adoptar medidas preventivas proporcionadas y no discriminatorias y de carácter provisional, a pesar de que, habiéndose llevado a cabo una evaluación de riesgos, persista la incertidumbre científica sobre la naturaleza y alcance del riesgo. Merece, también, destacarse la STPI 11 de septiembre de 2002 (Asunto T 13/99), “Sentencia Virginiamicina”, que ha perfilado los aspectos básicos del principio y se pronuncia sobre el alcance y efectos de la Comunicación. GONZÁLEZ VAQUÉ, en “El principio de...”, cit., 2002. p. 940, señala que de acuerdo con la sentencia es necesaria una evaluación de riesgos como requisito previo para la adopción de cualquier medida preventiva legitimada por el principio de precaución. El autor destaca que la doctrina ya había subrayado la obligatoriedad de recurrir al asesoramiento científico antes de adoptar normativas o de las tomar decisiones para aplicarlas. BARCENA y SCHÜTTE, en “El principio de...”, cit., 1997, pp.72 y 73, refiriéndose a la aplicación del principio en la protección del medio ambiente, destacan que la precaución tiene que ser garantizada por normas y medidas conformes con el principio de proporcionalidad y que posibiliten que las generaciones futuras sean capaces de vivir solventando sus necesidades.

ambiente en su conjunto, tomando en consideración los elementos que se enumeran en el anexo IV¹⁷². En él pueden encontrarse expresiones que deben tomarse en cuenta para la determinación de las MTD, tales como “avances técnicos y evolución de los conocimientos científicos”, “necesidad de prevenir o reducir al mínimo el impacto global de las emisiones y de los riesgos en el medio ambiente” o “necesidad de prevenir cualquier riesgo de accidente o de reducir sus consecuencias para el medio ambiente”. Estos términos dejan patente la intención del legislador europeo de aplicar el principio de cautela con el fin de reducir al mínimo los impactos y los riesgos en el medio ambiente, en términos que, en ocasiones, pueden calificarse de indeterminados. Lo mismo sucede cuando ambas Directivas se refieren a los principios generales que deben regir la explotación de una instalación, señalando que las autoridades deberán cerciorarse de que el titular tome las medidas “adecuadas” para prevenir la contaminación o para que no se produzca “ninguna contaminación importante”¹⁷³. No obstante, la certeza absoluta de la inexistencia de peligro puede ser imposible, por lo que el principio debe ser aplicado de forma que no se generen riesgos para el desarrollo científico¹⁷⁴.

III.2.2. El principio de prevención

El principio de prevención, sin embargo, alude a riesgos sobre los que existe un conocimiento técnico adecuado que permite discernir el nexo entre las causas y efectos de una determinada problemática ambiental, de modo que se pueden concretar las medidas específicas para evitar riesgos sin que sean posibles metas a largo plazo¹⁷⁵. De acuerdo con el mencionado principio, los daños al medio ambiente se deben prevenir limitando y controlando las actividades que pueden generarlos, lo que en definitiva viene a recoger el dicho popular, “más vale prevenir que curar”¹⁷⁶. Como ha señalado la doctrina, el principio justifica la adopción de medidas aún incluso cuando el problema medioambiental no se haya

¹⁷² Vid. Artículo 2.11 y anexo IV de la Directiva 96/61/CE de 24 de septiembre, y artículo 3.10 y anexo III de la Directiva 2010/75/UE, de 24 de noviembre, relativos a la definición del término “mejores técnicas disponibles” y los elementos para su determinación, respectivamente.

¹⁷³ Vid. Artículo 3 de la Directiva 96/61/CE de 24 de septiembre, y artículo 11 de la Directiva 2010/75/UE, de 24 de noviembre, relativos ambos a los principios generales de las obligaciones fundamentales del titular.

¹⁷⁴ LOPERENA ROTA, *Los principios del...*, cit. 1998, p.93.

¹⁷⁵ DOMÍNGUEZ SERRANO, *La prevención y...*, cit., 2003, p. 111.

¹⁷⁶ LAGO CANDEIRA, “Principios generales de...”, cit., 2006, p. 990.

producido¹⁷⁷. Como ejemplos prácticos de la aplicación del principio de prevención en la normativa ambiental cabría citar la evaluación ambiental de planes, programas y proyectos, las clásicas licencias de actividad, las disposiciones en materia de responsabilidad por daños medioambientales¹⁷⁸ o la normativa para la prevención de la contaminación objeto de esta tesis.

Las Directivas de 1996 y 2010, partiendo de esta idea, reflejan en su parte expositiva y en su articulado la importancia del principio, de modo que puede afirmarse que, aunque no sea el rasgo más novedoso, constituye el aspecto más destacado del nuevo enfoque, ya que dota al principio de una nueva dimensión que convierte a la norma en su paradigma más evidente y ambicioso¹⁷⁹. El principio de prevención se refleja también en el propio permiso, al vincularse este de un modo directo con los VLE y las MTD, entendidas estas últimas como aquellas técnicas que permiten evitar o reducir las emisiones y el impacto en el medio ambiente y la salud de las personas¹⁸⁰.

III.2.3. El principio de corrección en la fuente misma de la contaminación

El principio de corrección en la fuente misma no es más que el resultado lógico de aplicar el principio de prevención, es decir, que para prevenir es preciso controlar el foco inicial de contaminación y tratar así de evitar los efectos “en cascada” de las diferentes formas de

¹⁷⁷ ALONSO GARCÍA, *El derecho ambiental...*, cit., 1993, p. 79. AYLLÓN DÍAZ-GONZÁLEZ, en “La autorización ambiental...”, cit. 2020, p.3, afirma que el principio trata de poner los medios antes de que la actuación se realice, para que el daño ambiental no se produzca, o, incluso, de no permitir la puesta en marcha de actuaciones de las que se van a derivar inevitablemente daños ambientales graves e irreparables.

¹⁷⁸ *Vid.* Artículo 1 de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental, relativo al objeto de la norma, en el que se señala que la ley regula la responsabilidad de los operadores de prevenir, evitar y reparar los daños medioambientales.

¹⁷⁹ Esta es la opinión de VALENCIA MARTÍN, en “El régimen jurídico...”, cit., 1997, p. 142 y de HERRERA FERNÁNDEZ, en “La Directiva IPPC...”, cit., 2001, p. 1 y la misma autora en “Reto y novedad...”, cit., 2000, p.3. En este sentido cabe destacar que los Considerandos nº1 y 9 de la Directiva 96/61/CE de 24 de septiembre, son especialmente explícitos en cuanto a la importancia del principio toda vez que alude a la prevención como uno de los principios de la política de medio ambiente de la Unión Europea y también del nuevo sistema integrado. Asimismo, los artículos 1 y 3 son relevantes en la medida que incorporaron el principio en el objeto de la Directiva y en los principios generales de las obligaciones fundamentales del titular. En cuanto a la Directiva 2010/75/UE, de 24 de noviembre, los Considerandos nº2 y 3 y los artículos 1 y 11 reflejan este principio.

¹⁸⁰ *Vid.* Artículos 3.10 de la Directiva 2010/75/UE, de 24 de noviembre y 3.12 del TRLP/CIC, relativos a la definición de las MTD.

contaminación y la interacción entre agentes contaminantes. La aplicación de este principio trataría de facilitar que la acción contaminante se corrigiera lo más cerca posible de la fuente, por razones de índole técnica y económica¹⁸¹, sin olvidar que la eficacia temporal del principio obliga a que las medias correctoras sean aplicadas de forma inmediata al momento en el que el daño ambiental se produce¹⁸².

El principio, que se ha proyectado especialmente en el ámbito de la producción, transporte y gestión de residuos, en virtud de los principios de autosuficiencia y proximidad¹⁸³, supone que se debe utilizar la mejor tecnología para evitar, en el origen, los impactos ambientales. En definitiva, y en el caso de la normativa IPPC, se trata de aplicar las MTD en las instalaciones incluidas dentro de su ámbito de aplicación para eliminar o reducir al máximo las emisiones nocivas¹⁸⁴. Por esta razón, el principio de corrección en la fuente es más proclive al establecimiento de normas o estándares de emisión, pese a que la fijación de umbrales o límites para considerar o no un daño como significativo se ha entendido, en ocasiones, dudosamente compatible con el mandato de atacar la fuente de contaminación¹⁸⁵. De este modo, las técnicas que se empleen en una instalación deberán diseñarse, también conjuntamente, incluyendo el modo en que se construye, mantiene, explota y paraliza una actividad¹⁸⁶. Se genera, así, un cambio de actuación en el que se prescinde de las tecnologías

¹⁸¹ LOPERENA ROTA, *Los principios del...*, cit., 1998, p.97.

¹⁸² ALENZA GARCÍA, *Manual de derecho...*, cit., 2001, p. 45.

¹⁸³ Vid. Artículo 16 de la Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, sobre los residuos y por la que se derogan determinadas Directivas. ORTEGA ÁLVAREZ, “El concepto de...”, cit., 2005, p.170. La STJCE de 9 de julio de 1992 (Asunto C-2/90), declaró que en aplicación del principio de corrección en la fuente misma de la contaminación los residuos debían de gestionarse lo más cerca posible del lugar de producción con el fin de limitar al máximo su traslado.

¹⁸⁴ HERRERA FERNÁNDEZ, “Reto y novedad...”, cit., 2000, p. 1. No obstante, PERNAS GARCÍA, en *Estudio jurídico sobre...*, cit., 2004, p. 52, critica el que principio de corrección en la fuente pueda suponer la mera traslación de la contaminación de un medio a otro. Este sería el caso de las medidas de final de proceso que se aplican una vez que se ha producido la contaminación tales como filtros en chimeneas o saneamiento de aguas residuales.

¹⁸⁵ BETANCOR RODRÍGUEZ, *Instituciones de derecho...*, cit., 2001, p.170. SEVENSTER, en “Milieubeleid en Gemeenschapsrecht...”, cit., 1992, p. 111, opina que el principio exige adoptar, prioritariamente, estándares de emisión en lugar de objetivos de calidad. En el mismo sentido, JANS, en *European environmental law*, cit., 2008, p.22. En contra de esta opinión KRÄMER, en *Derecho ambiental y...*, cit., 1999, p. 95, señala que la capacidad de regeneración del medio ambiente haría que los estándares de emisión fueren innecesarios si los de calidad se mantuvieran tan bajos que no se superaran los niveles de auto regeneración.

¹⁸⁶ Vid. Artículo 2. 11 de la Directiva 96/61/CE, de 24 de septiembre de 1996, y 3.10.a) de la Directiva 2010/75/UE, de 24 de noviembre, relativos, ambos, a la definición del término “técnicas”. GARCÍA URETA, *Régimen de prevención...*, cit., 2004, pp.11 y 12.

de “final de proceso” para dar prioridad al diseño de la instalación y, por lo tanto, a la prevención¹⁸⁷, potenciando las denominadas tecnologías limpias¹⁸⁸.

III.2.4. El principio contaminador-pagador

Este principio, declarado por la ONU en 1972 y más tarde por la OCDE en 1985¹⁸⁹, constituye un eje básico de la política ambiental de la Unión, cuya configuración legal ha sido elaborada por la jurisprudencia comunitaria y de los Estados miembro desde etapas muy tempranas¹⁹⁰. En síntesis, el principio, piedra angular del Derecho Ambiental¹⁹¹, supone que el contaminador debe soportar el coste de las medidas de reducción de la contaminación impuestas por los poderes públicos para conseguir un nivel aceptable de calidad del medio ambiente¹⁹². En definitiva, lo que viene a establecer es que el que provoca, o puede provocar, un deterioro ambiental, asuma el coste de las medidas necesarias para evitarlo y restaurarlo, pudiendo repercutir los costes originados sobre el precio de los bienes y servicios que produce, estableciendo así lo que se ha denominado por alguna doctrina como “justicia ambiental¹⁹³”. Además, de acuerdo con el principio no debería satisfacerse ninguna ayuda pública para sufragar gastos de limpieza y restauración de la contaminación,

¹⁸⁷ DOMÍNGUEZ SERRANO, *La prevención y...*, cit., 2003, pp. 86 y 87. Añade la autora que el control se centrará en la fuente de la contaminación, esto es el lugar de las emisiones, y no en el control a posteriori, que también se realizará pero que no será el punto central de regulación.

¹⁸⁸ La Propuesta de Directiva 96/61/CE se hacía eco de esta idea cuando señalaba que “La prevención y el control integrados de la contaminación, al tenerse en cuenta todos los aspectos ambientales, pasan de un planteamiento basado en la tecnología de “final de proceso”, es decir, la que se aplica a la contaminación una vez se ha dado esta, a otro en el que se da prioridad a los aspectos ambientales en la fase de diseño de la instalación”. Propuesta de Directiva del Consejo relativa a la prevención y el control integrados de la contaminación, COM (93) 423 final, de 14 de septiembre de 1993, p. 11. Por tecnologías limpias se entenderían aquellos equipos o instalaciones que tengan como fin último la obtención de la mejora ambiental, incluyéndose como tal, solo los equipos o componentes de la instalación que generen dicha mejora. Esta definición se contiene en el artículo 1 del Decreto 64/2006, de 14 de marzo, por el que se establece la regulación del Listado Vasco de Tecnologías Limpias.

¹⁸⁹ GILPIN, *Environmental Economics. A...*, cit., 2000, pp.101-102.

¹⁹⁰ LOPERENA ROTA, *Los principios del...*, cit., 1998, pp.64-68.

¹⁹¹ MARTÍN MATEO, *Manual de derecho...*, cit., 2003, p. 49.

¹⁹² ESTEVE PARDO, en *Ley de responsabilidad...* cit., 2008, p.106, considera la ambigüedad con la que el principio aparece en el Derecho originario de la Unión Europea da lugar a diversas interpretaciones. De un lado, la necesidad de rehabilitar el daño causado justificaría una interpretación extensiva del principio en cuanto a su alcance y límites, pero, de otro, la literalidad de la regla parece excluir la posibilidad de que sujetos diferentes al que causó el daño puedan resultar responsables, quebrando de este modo el principio.

¹⁹³ ALDER, WILKINSON y CHEYNE, *Environmental Law and...*, cit., 1999, pp. 172-173.

siendo las normas jurídicas las que deberían establecer en qué circunstancias pueden tener lugar las emisiones contaminantes y qué se va a cobrar por ellas¹⁹⁴. El fin último sería que el titular de una instalación evite las acciones contaminantes, ante la previsibilidad de tener que asumir los costes por el deterioro ambiental que se produzca.

En las dos Directivas que estudiamos, el principio queda explicitado cuando ambas hacen referencia a que, como principio general de la explotación de una instalación, su titular debe tomar las medidas necesarias para evitar cualquier riesgo de contaminación y para que el lugar de la explotación vuelva a quedar en estado satisfactorio al cesar la actividad¹⁹⁵. En este sentido, la Directiva del año 2010 es explícita cuando se refiere al principio, vinculándolo con la obligación de evaluar la importancia de la contaminación del suelo y de las aguas subterráneas causada por el titular de una instalación que pudiera dar lugar a la obligación de restablecer el emplazamiento a su situación de partida¹⁹⁶.

En relación con la imposición de sanciones por el incumplimiento de las obligaciones fijadas en la normativa IPPC europea, cabe señalar que esta no establece infracciones y sanciones administrativas, disponiendo en consecuencia que serán los Estados miembro los que determinen el régimen de sanciones aplicable en caso de incumplimiento de las obligaciones nacionales adoptadas, si bien señala que dichas sanciones deberán ser efectivas, proporcionadas y disuasorias¹⁹⁷.

¹⁹⁴ KRÄMER, *Derecho ambiental y...*, cit., 1999, p. 98. LOZANO CUTANDA, en *Administración y legislación...*, cit., 2020, pp. 200 y 201, señala que la aplicación del principio se ha llevado en la práctica de forma flexible, pues las ayudas y subvenciones dirigidas a la protección del medio ambiente, aunque suponen una excepción al principio se admiten con bastante generosidad.

¹⁹⁵ *Vid.* Artículo 3 de la Directiva 96/61/CE, de 24 de septiembre de 1996, y artículo 11 de la Directiva 2010/75/UE, de 24 de noviembre, relativos a los principios generales de las obligaciones fundamentales del titular.

¹⁹⁶ *Vid.* Considerando nº 25 de la Directiva 2010/75/UE, de 24 de noviembre.

¹⁹⁷ *Vid.* Artículo 79 de la Directiva 2010/75/UE, de 24 de noviembre, relativo a las sanciones. El artículo 26.2 y el Título IV del TRLPCIC, relativos a la modificación de la autorización ambiental integrada y la disciplina ambiental incorporaron el principio de quien contamina paga en el ordenamiento jurídico del Estado.

III.2.5. Alcanzar un nivel de protección elevado del medio ambiente en su conjunto, ¿un principio o un objetivo?

El artículo 191 del Tratado de Funcionamiento, en su apartado segundo, señala que la “política de la Unión en el ámbito del medio ambiente tendrá como objetivo alcanzar un nivel de protección elevado, teniendo presente la diversidad de situaciones existentes en las distintas regiones de la Unión”¹⁹⁸.

Pese a que algún autor entiende que estamos aquí ante un principio de la política de medio ambiente de la Unión Europea¹⁹⁹, nosotros entendemos que es más acertado considerar el “elevado nivel de protección del medio ambiente” como el objetivo principal de dicha política, para cuya consecución serán de aplicación los principios a los que hemos hecho referencia en los apartados anteriores.

En cualquier caso, sea como principio o como objetivo de la política ambiental, y en este caso, también del sistema de prevención y control integrados de la contaminación, lo que se pretende con él es una protección del medio ambiente en su conjunto, o lo que es lo mismo, de todas las parcelas del medio ambiente, previniendo y evitando la transferencia de contaminación a que aboca la adopción de soluciones aisladas o por sectores, de modo que se establezcan medidas para la protección del aire, el suelo y las aguas, teniendo en cuenta, además, la seguridad y la salud²⁰⁰.

No obstante, como algún autor ha señalado, no se trataría de alcanzar la máxima protección sino, más bien, de lograr un nivel factible de preservación y recuperación del entorno, que deberá avanzar de acuerdo con los conocimientos y avances técnicos disponibles, considerando un desarrollo equilibrado de la actividad económica²⁰¹. En otras palabras, y

¹⁹⁸ Vid. Artículo 191.2 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, relativo a los objetivos de la política de la Unión Europea.

¹⁹⁹ Es de esta opinión FUENTES BODELÓN, en *El nuevo régimen...*, cit., 1999, p.61, cuando señala que la Directiva 96/61/CE responde a unos principios entre los que cita el de “nivel de protección más alto”.

²⁰⁰ DOMÍNGUEZ SERRANO, *La prevención y...*, cit., 2003, p.107.

²⁰¹ PERNAS GARCÍA, *Estudio jurídico sobre...*, cit., 2004, p.55. Señala el autor que “Se trata de alcanzar una cuota de protección elevada, no la más elevada. Un nivel de protección que sea compatible con el desarrollo socioeconómico”.

en el mismo sentido que recogió la Propuesta de Directiva IPPC del año 1993, se trataría de llegar a la “mejor opción ambiental”, es decir, “la que evite la emisión de sustancias potencialmente contaminantes siempre que sea posible o bien, cuando lo anterior no sea posible, la que reduzca al mínimo esas emisiones”, de manera que la atmosfera, el agua y la tierra estén en condiciones de igualdad desde el punto de vista legislativo y el resultado final sea que la forma en que la instalación se explote constituya la mejor opción para el medio ambiente considerado globalmente²⁰².

Por último, cabe señalar que la discrecionalidad que propugna el apartado segundo del artículo 191 del Tratado, esto es, “tener presente la diversidad de situaciones existentes en las distintas regiones de la Unión”, aplicada a la normativa IPPC, supone que, atendiendo a que las condiciones del medio ambiente son diferentes en cada región de la Unión, el legislador europeo otorga a las autoridades competentes un margen de decisión a la hora de conceder el permiso, instrumento jurídico este en donde se fijaran las obligaciones concretas de los titulares de las instalaciones IPPC²⁰³. Hasta dónde llega esta discrecionalidad y con relación a qué cuestiones, será objeto de estudio en esta tesis, con el fin de valorar la posibilidad del uso de instrumentos voluntarios de tutela ambiental.

IV. EL ÁMBITO DE APLICACIÓN SUBJETIVO DE LA NORMATIVA IPPC: LAS ACTIVIDADES CON MAYOR POTENCIAL CONTAMINANTE

De acuerdo con los artículos 2 y 10 de la Directiva 2010/75/UE, su ámbito de aplicación comprende aquellas actividades industriales que den lugar a contaminación y que figuran en su anexo I²⁰⁴, incorporando, con respecto a la Directiva 96/61/CE, algunas actividades

²⁰² Propuesta de Directiva del Consejo relativa a la prevención y el control integrados de la contaminación, COM (93) 423 final, de 14 de septiembre de 1993, p. 3. La STJCE de 14 de julio de 1998 en los asuntos C-285/1995, Safety Hi-Tech y C-341/1995, Giani Belatti, dejan patente el margen existente entre un nivel elevado de protección y el nivel de protección más elevado.

²⁰³ DOMÍNGUEZ SERRANO, *La prevención y...*, cit., 2003, p.107.

²⁰⁴ *Vid.* Artículos 2 y 10 de la Directiva 2010/75/UE, de 24 de noviembre, relativos al ámbito de aplicación. El artículo 2 establece que la Directiva 2010/75/UE se aplicará a las actividades industriales que den lugar a contaminación y se mencionan en los capítulos II a VI de la norma. De este modo, en aplicación del artículo 10, que se incluye dentro del capítulo II, son las actividades relacionadas en el anexo I las que son consideradas como IPPC. El resto de los capítulos, del III al VI, vienen a establecer normas específicas para determinados

nuevas²⁰⁵. A este respecto es necesario reseñar que, cuando en el año 1996 se elaboró la Directiva IPPC, para el establecimiento del listado se tomó como referencia el de la ya derogada Directiva 84/360/CEE del Consejo, de 28 de junio de 1984, relativa a la lucha contra la contaminación atmosférica procedente de las instalaciones industriales²⁰⁶, si bien también se consideraron los efectos sobre el agua y el suelo, además de incluir procesos y actividades adicionales en razón de su capacidad contaminante²⁰⁷.

La técnica que la Directiva emplea, esto es, la enumeración de actividades en un anexo, difiere de la utilizada habitualmente en el derecho español más proclive a referenciar el ámbito de aplicación de las normas ambientales bajo epígrafes genéricos, sin detallar las concretas actividades, hechos o conductas afectados por cada normativa. A este respecto es necesario señalar que, si bien los dos sistemas presentan ventajas e inconvenientes²⁰⁸, en

tipos de actividades, es decir, instalaciones de combustión, instalaciones de incineración de residuos e instalaciones de co-incineración de residuos, instalaciones y actividades que utilicen disolventes orgánicos, instalaciones que producen dióxido de titanio, pero ya se incluyen dentro del anexo I. El artículo 2 de la Directiva 2010/75/UE, de 24 de noviembre, utiliza el adjetivo “industrial” acompañando al término “actividad”, lo que haría pensar, erróneamente en nuestra opinión, que el legislador comunitario pretende que las únicas actividades incluidas dentro del ámbito de aplicación de la normativa sean aquellas consideradas como industriales excluyendo otras como las agrícola-ganaderas. Sin embargo, el análisis en detalle del anexo I de la Directiva permite advertir que en el mismo se incluyen expresamente las instalaciones destinadas a la cría intensiva de aves de corral o de cerdos, actividades estas que no tienen cabida dentro del concepto tradicional de “industria”. Como señala VERA JURADO, en *La disciplina ambiental...*, cit., 1994, pp. 57 y 58, no existe un único concepto de actividad industrial o industria aplicable a todos los supuestos normativos. Asimismo, cabe advertir que, si bien el régimen normativo de la norma tenía por objeto la prevención y el control integrado de la contaminación procedente de las actividades industriales con, a priori, una mayor incidencia ambiental, resulta evidente que era el concepto de instalación donde estas actividades se desarrollaban el que tenía un especial protagonismo en la normativa. Confirma esta apreciación la mera lectura de los diferentes epígrafes del anexo I de la Directiva en el que se enumeraban las distintas instalaciones que conformaban su ámbito de aplicación. En todos los apartados se hacía exclusivamente referencia al concepto de “instalación” sin hacer mención al de “actividad”. De hecho, es el término “instalación” el que aparecía definido en el artículo 2.3 de la norma.

²⁰⁵ Vid. Anexo I de la Directiva 2010/75/UE, de 24 de noviembre. Se añaden al ámbito de aplicación objetivo del sistema IPPC las instalaciones de licuefacción o gasificación de otros combustibles diferentes al carbón con una potencia térmica nominal de 20MW, la conservación de la madera y de los productos derivados de la madera utilizando productos químicos y la producción de tableros de madera.

²⁰⁶ Directiva 84/360/CEE del Consejo, de 28 de junio de 1984, relativa a la lucha contra la contaminación atmosférica procedente de las instalaciones industriales.

²⁰⁷ Propuesta de Directiva del Consejo relativa a la prevención y el control integrados de la contaminación, COM (93) 423 final, de 14 de septiembre de 1993, pp. 21 y 22.

²⁰⁸ ROSA MORENO, en *Régimen Jurídico de...*, 1993, p.187, opina que los dos sistemas tienen ventajas e inconvenientes: el sistema de criterios positivos de sujeción puede resultar más conveniente para la tutela ambiental siempre y cuando se utilicen parámetros adecuados, tales como el criterio del emplazamiento o la localización de la actividad, a pesar de crear mayor inseguridad. Por su parte, añade el autor, el modelo de determinación a priori de las actividades es más viable a nivel práctico, aunque desde el punto de vista teórico presenta inconvenientes por su simplicidad.

nuestra opinión, y atendiendo a las importantes consecuencias que para una instalación se derivan de su inclusión o no dentro del ámbito de aplicación de la norma, el sistema de la Directiva ofrece una mayor seguridad jurídica²⁰⁹, si bien el Tribunal de Justicia de la Unión Europea estableció, con carácter general y en relación con el anexo I de la Directiva 96/61/CE, que este debía interpretarse en sentido amplio, en consonancia con los también amplios términos con los que se definió la finalidad de la Directiva 96/61/CE²¹⁰.

IV.1. Un ámbito de aplicación limitado a las actividades con mayor potencial contaminante

Siguiendo, en consecuencia, una técnica enumerativa, el legislador comunitario optó por incluir dentro del ámbito de aplicación de la norma únicamente aquellas actividades susceptibles de ocasionar una mayor afección ambiental, instaurando para ellas un régimen de control que difería del que se aplicaba al resto de actividades con incidencia en el medio ambiente²¹¹. En este sentido, la evaluación relativa al impacto sobre la industria de la Propuesta de la que luego sería Directiva 96/61/CE, presentada por la Comisión el 30 septiembre de 1993, señalaba que la norma estaba destinada a los procesos y actividades con el mayor potencial de contaminación, en especial al sector manufacturero y al de producción y gestión de residuos, dejando al margen las actividades con un menor impacto estimado con el fin de no “saturar los procedimientos de concesión de autorizaciones de los Estados miembro”²¹². La redacción del considerando número 27 de la Directiva reafirmaba esta postura cuando señalaba que la norma hacía referencia a aquellas instalaciones cuyo

²⁰⁹ De acuerdo con la opinión de REVUELTA PÉREZ, en *El control integrado...*, cit., 2003, pp. 57 y 58, el sistema de la Directiva IPPC resulta mucho más operativo porque facilita la identificación de las instalaciones que quedan dentro del ámbito de aplicación de la normativa proporcionando así una mayor seguridad jurídica.

²¹⁰ STJCE 22 de enero de 2009 (Asunto C-473/07) y STJCE 15 de diciembre de 2011 (Asunto C-585/10).

²¹¹ A este respecto, tal y como señala ARTOLA GONZÁLEZ, en “Análisis de la...”, cit., 2000, p. 272, las actividades incluidas dentro del ámbito de aplicación de la Directiva “constituyen, desde el punto de vista medioambiental, uno de los mayores focos de emisión de agentes contaminantes a la atmósfera, de vertidos de sustancias peligrosas al medio acuático o de producción de residuos tóxicos y peligrosos”. En el mismo sentido, CAMPINS ERITJA, BORRAS PENTINANT y PIGRAU SOLÉ, en “La adopción de...”, cit., 2004, p. 31, destacan que la Directiva “se dirige a primordialmente a las grandes instalaciones industriales, es decir, a aquellas que se presume pueden producir un impacto ambiental importante o pueden presentar riesgo de contaminación transfronterizo significativo”.

²¹² Propuesta de Directiva del Consejo relativa a la prevención y el control integrados de la contaminación, COM (93) 423 final, de 14 de septiembre de 1993, pp. 23 y 24. Se añadía, además, que “por estos motivos se establecen en el Anexo umbrales de actividades y procesos por debajo de los cuales no se aplicará la Directiva. Esto supone que las empresas más pequeñas tienen pocas posibilidades de que se les aplique la Directiva. En cambio, si podrá aplicarse a algunas medianas empresas cuyo potencial contaminante se considere importante.

potencial de contaminación y, por lo tanto, de contaminación transfronteriza, era elevado²¹³. Por su parte, la propia Comisión, en su Comunicación del año 2003 sobre los avances en la aplicación de la Directiva, señalaba que la misma se aplicaba principalmente a las instalaciones industriales y agrícolas de gran envergadura²¹⁴, responsables de gran parte de la contaminación total de la Unión Europea²¹⁵.

Del mismo modo, la Propuesta de Directiva sobre las emisiones industriales del año 2007 señalaba en su exposición de motivos que las más de 52.000 instalaciones de la Unión incluidas dentro del ámbito de aplicación de la normativa IPPC, eran responsables de una gran parte del total de emisiones a la atmósfera de algunos contaminantes claves y de impactos significativos en las aguas, el suelo y en la generación de residuos²¹⁶.

La normativa se centraba, y se centra, por lo tanto, en las instalaciones de mayor impacto, tanto por la gravedad de los riesgos inherentes derivados de su propia naturaleza productiva, como por su capacidad para generar grandes cantidades de contaminación, con el objetivo

²¹³ *Vid.* Considerando nº27 de la Directiva 96/61/CE, de 24 de septiembre. El considerando se refería al elevado potencial de contaminación de las instalaciones que se hallaban dentro de su ámbito de aplicación no con el fin específico de motivar la aplicación del régimen de prevención y control integrados de la contaminación a las actividades del anexo I, sino más bien con objeto de fundamentar las previsiones que el artículo 17 establecía en relación con los posibles efectos transfronterizos negativos derivados de la explotación de una instalación.

²¹⁴ Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Bruselas, 19 de junio de 2003. p 14 COM (2003) 354 final. Sin embargo, añade la Comunicación, y a pesar de que la Comisión no dispone de cifras exactas al respecto, es evidente que las pequeñas y medianas empresas (PYME) constituyen una parte significativa del total de instalaciones cubiertas por la Directiva en Europa.

²¹⁵ REVUELTA PÉREZ, “Evolución de la...”, cit., 2018, p.8. La autora señala que, según la Comisión, a finales de 2013, las 51.528 instalaciones IPPC en funcionamiento, generaron el 23% de las emisiones atmosféricas; y respecto de las emisiones al agua, entre el 20% y el 40% de metales pesados; y, entre el 30% y el 60% del resto de contaminantes distintos de los nutrientes o el carbono orgánico. BETANCOR RODRÍGUEZ, en “Los retos de...”, cit., 2001, p.1, señala que el sistema trata de controlar a las actividades industriales más importantes del país por lo que la importancia económica de ellas es correlativa a la importancia ambiental de sus impactos.

²¹⁶ Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las emisiones industriales (prevención y control integrados de la contaminación) COM (2007) 843 final. El informe elaborado para la Comisión Europea de acuerdo con la Decisión 2018/1135/EU y publicado el 25 de enero de 2021, indica que en 2018 existían 51.917 instalaciones IPPC, de las cuales 50.336 estaban operativas y el resto en desuso. En el Estado había, en dicho año, 6.486 instalaciones. Informe final relativo a la evaluación y sumario de los informes elaborados por los Estados miembro de acuerdo con la Decisión 2018/1135/EU. Recuperado el día 16 de febrero de 2021 a las 19:39 de [https://circabc.europa.eu/sd/a/eb6f90b6-e195-42eb-b5c0-a608aeae6580/SR23%20Final%20report%20summary%20ARES\(2021\)658299.pdf](https://circabc.europa.eu/sd/a/eb6f90b6-e195-42eb-b5c0-a608aeae6580/SR23%20Final%20report%20summary%20ARES(2021)658299.pdf). En la CAPV, a fecha de 7 de junio de 2021, había 280 instalaciones. Recuperado el día 7 de junio de 2021, a las 18:33 de <https://opendata.euskadi.eus/catalogo/-/actividades-ippc-autorizaciones-ambientales-integradas/>

adicional, como algún autor ha señalado, de evitar la dispersión de la capacidad interventora limitada de las Administraciones públicas y centrar la escasez de recursos humanos y técnicos en las instalaciones de mayor incidencia²¹⁷.

Nada impide, no obstante, que los Estados miembro puedan ampliar el ámbito de aplicación subjetivo de la normativa en base al artículo 193 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea²¹⁸, que posibilita la adopción de medidas de mayor protección siempre que fueran compatibles con el Tratado²¹⁹. Se ha alertado del riesgo derivado de circunscribir el sistema de prevención y control integrados de la contaminación a un ámbito concreto de instalaciones y actividades, impidiendo el desarrollo de las sinergias que podrían generarse con un modelo que pudiera abarcar de forma general la contaminación cualquiera que fuese su fuente de producción²²⁰.

En todo caso, la Directiva excluye de su ámbito de aplicación las actividades de investigación, desarrollo y experimentación de nuevos productos y procesos²²¹. Con el establecimiento de esta excepción se pretende evitar que la aplicación de unas disposiciones muy rigurosas desde el punto de vista ambiental, no sea un obstáculo para la realización de proyectos dirigidos a la investigación y al desarrollo tecnológico²²², tal y como años antes la Directiva 85/337/CEE, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente,

²¹⁷ Sin embargo, tal y como señala PERNAS GARCÍA, en *Estudio jurídico sobre...*, cit., 2004, pp.73 y 74, es indudable que otros factores tales como el intento de reducir el impacto económico de la Directiva en las PYMES o la dispersión de la capacidad interventora de las administraciones públicas, también se tuvieron en cuenta. Esta opinión es también defendida por FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, en “El régimen jurídico...”, cit., 1999, p. 28, cuando afirma que en atención a los problemas de adaptación se excluyen del ámbito de aplicación de la Directiva a las pequeñas y medianas empresas si bien, el enfoque integrado de la norma obligará, en la práctica, a revisar el sistema de intervención administrativa en todas las actividades susceptibles de afectar al medio ambiente.

²¹⁸ Las medidas de protección adoptadas en virtud del artículo 192 no serán obstáculo para el mantenimiento y la adopción, por parte de cada Estado miembro, de medidas de mayor protección. Dichas medidas deberán ser compatibles con los Tratados y se notificarán a la Comisión.

²¹⁹ VALENCIA MARTÍN, “El régimen jurídico...”, cit., 1997, p.144.

²²⁰ GILES CARNERO, “Apuntes sobre las...”, cit., 2018, p. 9.

²²¹ *Vid.* Artículo 2.2 de la Directiva 2010/75/UE, de 24 de noviembre, relativo al ámbito de aplicación. Esta excepción se recogía antes en el anexo I de la Directiva 96/61/CE, de 24 de septiembre.

²²² REVUELTA PÉREZ, *El control integrado...*, cit., 2003, p.62. La autora señala que esta práctica, cada vez más extendida en el derecho comparado, se justifica en el interés que reviste la promoción de la investigación y el desarrollo tecnológico en este ámbito.

había hecho en relación con un tipo específico de instalaciones de investigación²²³. Ahora bien, la cuestión radica en valorar si el impulso a estos fines debe estar por encima de otro interés general como es el de la protección del medio ambiente y de la salud de las personas, finalidad primordial de la normativa que estudiamos.

En este sentido, algún autor limita el alcance de la excepción prevista en la Directiva al señalar que la misma solo excluye la investigación en nuevos productos y procesos, esto es la investigación aplicada, por lo que quedarían incluidas dentro del ámbito de aplicación de la norma las instalaciones o partes de las instalaciones dedicadas a la investigación básica²²⁴.

IV.2. Especial referencia a las instalaciones existentes en la Directiva 96/61/CE

Es necesario detenernos ahora, brevemente, en el análisis de las previsiones que contenía la Directiva 96/61/CE en relación con su aplicación a las instalaciones existentes a la entrada en vigor de dichas normas, por dos razones principales. La primera hace referencia al retraso con el que el legislador español traspuso en el ordenamiento jurídico del Estado la Directiva 96/61/CE, y las consecuencias que de ello se derivaron. La segunda guarda relación con el proceso de adaptación al que dichas instalaciones se sometieron y que será objeto de este trabajo cuando, de acuerdo con los objetivos que se han señalado en la parte introductoria del mismo, se exponga la experiencia de la CAPV en relación con la aplicación de los acuerdos ambientales.

IV.2.1. El concepto de instalación existente

²²³ 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. En concreto el apartado 2º del anexo I de la Directiva excluía a las instalaciones de investigación para la producción y transformación de materiales fisiónables y fértiles, cuya potencia máxima no superase 1 kW de duración permanente térmica.

²²⁴ PERNAS GARCÍA, *Estudio jurídico sobre...*, cit., 2004, p. 78. La investigación básica, también llamada investigación fundamental o investigación pura, es aquella que contribuye a la ampliación del conocimiento científico, creando nuevas teorías o modificando las ya existentes. Se contrapone a la investigación aplicada en la que los conocimientos se aplican.

La Directiva 96/61/CE definía el concepto de “instalación existente” sobre la base de las posibles situaciones en las que se podría encontrar una instalación²²⁵. Así, se consideraba a una instalación como existente si estaba en funcionamiento antes de la fecha de puesta en aplicación de la norma europea, esto es, el 30 de octubre de 1996²²⁶. Asimismo, lo era si dicha instalación, en el marco de la legislación entonces en vigor, estaba autorizada o hubiera sido objeto, en opinión de la autoridad competente, de una solicitud completa de autorización, y siempre que dicha instalación se pusiera en servicio a más tardar un año después de dicha fecha. En sentido contrario, y si bien la Directiva no recogía una definición expresa de instalación nueva, debía entenderse que cualquier instalación que no se encontrara en alguna de las situaciones descritas para las existentes sería considerada como tal.

En relación con esta definición, cabría señalar, en primer lugar, que, a efectos de considerar una instalación en funcionamiento efectivo, podría servir la autorización de explotación que se concreta en el acta de puesta en servicio que alguna normativa recoge²²⁷. Con respecto a qué debe entenderse por instalación autorizada, en nuestra opinión, que es coincidente con la de algunos autores, el término habría que ceñirlo exclusivamente a las autorizaciones ambientales que fueran exigibles a la instalación, de conformidad con la normativa sectorial protectora del medio ambiente, y que pasarían a integrarse en el permiso. No sería estrictamente exigible que se hubieran tramitado las autorizaciones sustantivas y urbanísticas²²⁸, dado que estas se otorgarán normalmente con posterioridad a las autorizaciones ambientales, pero sobre todo porque el régimen jurídico de la Directiva 96/61/CE integraba únicamente las exigencias ambientales de la instalación y no se ocupaba de otros intereses públicos afectados²²⁹.

²²⁵ Vid. Artículo 2.4. de la Directiva 96/61/CE, de 24 de septiembre, relativo a la definición de instalación existente.

²²⁶ Vid. Artículo 22 de la Directiva 96/61/CE, de 24 de septiembre, relativo a la entrada en vigor de la norma.

²²⁷ Vid. Artículo 132 del Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de energía eléctrica, relativo al acta de puesta en servicio como requisito administrativo previo para iniciar la explotación de una instalación.

²²⁸ LÓPEZ-JURADO ESCRIBANO, *La autorización ambiental...*, cit., 2002, p.124.

²²⁹ PERNAS GARCÍA, *Estudio jurídico sobre...*, cit., 2004, p.97.

No obstante, tal y como reflejaba el tenor literal de la definición de instalación existente a la que hemos hecho referencia, la Directiva también permitía que, aun no estando en funcionamiento una instalación, se la pudiera considerar como existente si el titular de la misma hubiera presentado ante la autoridad competente una solicitud para obtener la autorización, incorporando todos los requisitos previstos en la legislación en vigor y siempre que entrase en funcionamiento en el plazo de un año.

El Tribunal Supremo se ha pronunciado sobre el alcance del concepto de instalación existente, señalando al efecto que por tal debía entenderse una instalación que contara con licencia de actividad de acuerdo con el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubre, Nocivas y Peligrosas²³⁰. Asimismo, el Tribunal ha subrayado la necesidad de que, para que pueda aplicarse el régimen de transitoriedad que finalizaba el 30 de octubre de 2007, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 5.1 de la Directiva²³¹, se dieran dos requisitos de forma conjunta, esto es, que se tratase de instalaciones autorizadas y que estuvieran en funcionamiento antes de la fecha de puesta en aplicación de la norma europea, esto es, el 30 de octubre de 1996²³². Queda patente, pues, la dificultad de implementar el sistema de prevención y control integrados de la contaminación ante un panorama tan complejo en lo que autorizaciones y permisos se refiere²³³.

IV.2.2. El plazo de adaptación concedido y las razones para ello

De acuerdo con el marco normativo aplicable a la prevención y el control integrados de la contaminación tal y como se estableció por la Directiva 96/61/CE, coexistieron dos regímenes jurídicos para las actividades afectadas: uno para las instalaciones nuevas y otro para las instalaciones existentes. Así, el artículo 4 de la norma señalaba que los Estados

²³⁰ Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas. En este sentido, STS 20 de diciembre de 2013, FJ2º 8 (Ar. 2013/8413)

²³¹ *Vid.* Artículo 5.1 de la Directiva 96/61/CE, de 24 de septiembre, relativo a la concesión de permisos para instalaciones existentes.

²³² STS 20 de diciembre de 2013, FJ2º y STS 26 de abril de 2016, FJ 2º (Ar. 2016/2228).

²³³ MORA RUIZ, “Más de una...”. cit., 2018, pp. 6 y 7. Esta complejidad puede ser aún mayor cuando el control y la información disponible sobre las instalaciones existentes sea deficiente y su comportamiento ambiental, en muchas ocasiones, claramente mejorable.

miembro adoptarían las medidas necesarias para garantizar que no pudieran explotarse instalaciones nuevas sin un permiso otorgado conforme a la Directiva²³⁴.

Por su parte, el artículo 5 disponía que los Estados miembro adoptarían las medidas necesarias para que las autoridades competentes velasen, mediante el otorgamiento de autorizaciones o mediante la revisión, y en su caso actualización de sus condiciones, porque las instalaciones existentes fueran explotadas con arreglo a la norma comunitaria a más tardar ocho años después de la fecha de puesta en aplicación de la Directiva, es decir el 30 de octubre de 2007²³⁵. Algunas de las disposiciones de la Directiva, no obstante, eran aplicables a las instalaciones en el mismo momento en que la norma resultaba exigible a las nuevas instalaciones²³⁶. Pero dado que de dichas disposiciones no se derivaban obligaciones verdaderamente relevantes para las instalaciones afectadas, puede afirmarse que en lo que se refiere a las exigencias más gravosas, en particular el requerimiento de aplicar las MTD, su efectividad quedaba condicionada al transcurso del plazo fijado.

La concesión de un plazo a las instalaciones consideradas como existentes para adaptarse a la normativa, tendría por misión facilitar la adecuación al nuevo régimen jurídico. Además, se trataría de excluir la responsabilidad del Estado legislador, pues al establecer dicho plazo se excluye la violación del principio de confianza legítima determinante de la misma²³⁷; un

²³⁴ Vid. Artículo 4 de la Directiva 96/61/CE, de 24 de septiembre, relativo a la concesión de permisos para instalaciones nuevas.

²³⁵ Vid. Artículo 5.1 de la Directiva 96/61/CE, de 24 de septiembre, relativo a la concesión de permisos para instalaciones existentes. La Propuesta de Directiva IPPC (COM) (93) 423, de 14 de septiembre de 1993, establecía en su artículo 4 un plazo distinto de adaptación que concluía en 30 de junio de 2005 supeditado a la inexistencia de incumplimientos de las normas de calidad ambiental o de las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud.

²³⁶ Vid. Artículo 5.2. de la Directiva 96/61/CE, de 24 de septiembre, relativo a la aplicación de determinadas condiciones a las instalaciones existentes a partir de la fecha de la puesta en aplicación de la norma, esto es, el 30 de noviembre de 1996. Dichas condiciones hacían referencia, entre otras, a la prestación por parte de los titulares de instalaciones de la asistencia necesaria para facilitar a la autoridad competente la realización de inspecciones, la toma de muestras o la recogida de información; las garantías en relación con el acceso a la información y la participación pública o el control de los efectos transfronterizos derivados de una instalación.

²³⁷ JORDANO FRAGA, “El derecho ambiental...”, cit., 2002, p. 107. El autor entiende que se consuma así la evolución hacia la negación de derechos adquiridos de las instalaciones ya existentes frente a las nuevas regulaciones ambientales. En el mismo sentido, PERNAS GARCÍA, en *Estudio jurídico sobre...*, cit., 2004, p. 94, cuando señala que “Se trata de un supuesto de retroactividad perfectamente asumible en nuestro ordenamiento jurídico, ya que se funda sobre clara razones de interés público y se establece un plazo de adaptación para las instalaciones existentes. No se vulnera ni el principio de proporcionalidad ni el de confianza legítima”. Por su parte, DEHARBE, en “Les ambiguïtés de...”, cit., 1998, p. 175, señala a este

principio que la jurisprudencia del TJUE ha delimitado de modo que se reconoce que las Instituciones de la Unión tienen un amplio margen para modificar situaciones existentes y que los agentes económicos no pueden confiar legítimamente en que las nuevas normas jurídicas vayan a mantener las situaciones creadas con arreglo a una normativa anterior²³⁸. El Tribunal ha señalado que el principio no debe extenderse hasta impedir, de manera general, que una nueva normativa se aplique en el futuro a situaciones nacidas en el marco de la normativa anterior, toda vez que ha admitido que la obligación comunitaria de establecer medidas de protección para las situaciones preexistentes no vincula de forma absoluta a las Instituciones Comunitarias²³⁹. Por su parte, la jurisprudencia del Tribunal Supremo concluye que las actividades amparadas en autorizaciones de funcionamiento están directamente vinculadas al cumplimiento de las obligaciones en ellas impuestas, pudiendo ser estas alteradas con base en las nuevas necesidades protectoras²⁴⁰.

Creemos que el establecimiento de un plazo de adaptación era razonable atendiendo a que las instalaciones existentes disponían de un total de once años para adecuarse a las nuevas exigencias que imponía la Directiva y considerando los tres años adicionales fijados para la transposición de la Directiva a los ordenamientos internos de los Estados miembro²⁴¹. Dicho plazo no puede ser entendido como un deseo del legislador comunitario de otorgar a dichas instalaciones un trato de favor con respecto a las instalaciones nuevas, sino que, más bien, hay que entenderlo como una vía para facilitar el cumplimiento de los nuevos requerimientos normativos de un modo progresivo y menos traumático. No obstante, si bien

respecto que la Directiva IPPC hace primar la protección de los medios sobre la libertad del comercio y de la industria, erigiendo dicha protección en una finalidad de interés general.

²³⁸ REVUELTA PÉREZ, *El control integrado...*, cit., 2003, pp. 82 y 83. Así lo plasman, entre otras, las siguientes sentencias: STJCE 5 de octubre de 1994 (Asuntos C-133/93, C-300/93 y C-362/93); STJCE 17 de septiembre de 1998 (Asunto C-372/96); STJCE 6 de julio de 2000 (Asunto C-402/98). No obstante, el TJUE reconoce la necesidad de establecer regímenes de protección transitorios que atenúen las derivadas económicas de las medidas que se vayan a adoptar. En este sentido, entre otras sentencias, cabe citar las sentencias siguientes: STJCE 8 de junio de 1997 (Asunto C-97/76); STJCE de 16 de mayo de 1979 (Asunto C-84/78).

²³⁹ REVUELTA PÉREZ, *El control integrado...*, cit., 2003, p. 832. En este sentido las siguientes sentencias: STJCE 14 de enero de 1987 (Asunto C-278/84); STJCE 20 de septiembre de 1998 (Asunto 203/86); STJCE 29 de junio de 1999 (Asunto C-60/98); STJCE 17 de julio de 1997 (Asunto C-183/95).

²⁴⁰ REVUELTA PÉREZ, *El control integrado...*, cit., 2003, pp. 77 y 78. Entre otras, las siguientes sentencias: STS 28 de noviembre de 1988 (Ar. 1988/9222); STS 5 de diciembre de 1989 (Ar. 1989/9458)

²⁴¹ *Vid.* Artículo 21 de la Directiva 96/61/CE, de 24 de septiembre, relativo a la obligación de los Estados miembro de adoptar las disposiciones necesarias para dar cumplimiento a la norma, a más tardar tres años después de su entrada en vigor.

las razones de orden económico justifican el establecimiento de este periodo de transitoriedad, también se han señalado por la doctrina otras razones relacionadas con la protección ambiental y las necesidades derivadas de la producción limpia²⁴².

Más adelante, al detenernos en el estudio de la norma de transposición de la Directiva al ordenamiento jurídico del Estado, analizaremos el tratamiento que se dio a la cuestión del plazo de adaptación de las instalaciones existentes.

IV.3. Las instalaciones existentes en la Directiva 2010/75/UE

Transcurridos los plazos que la Directiva 96/61/CE estableció para considerar a una instalación como existente y adaptarse las obligaciones para adoptarse a la normativa, puede afirmarse que esta categoría de actividades perdió el protagonismo que había tenido, toda vez que a partir de ese momento, únicamente las consideradas como nuevas actividades debían obtener la autorización regulada por la Directiva para poder iniciar su actividad, cumpliendo con el condicionado que en ella se estableciera. Las instalaciones existentes, que ya debían disponer de autorización, venían obligadas a partir de dicho momento a dar cumplimiento a las condiciones que figurasen en sus correspondientes autorizaciones.

Sin embargo, con la aprobación de la Directiva 2010/75/UE y la inclusión de nuevos tipos de actividades dentro de su ámbito de aplicación la categoría de instalación existente volvió a resurgir si bien con una menor relevancia al ser muy limitado el grupo de actividades afectado. De este modo, la Directiva sobre emisiones industriales recoge las disposiciones transitorias aplicables a determinados tipos de las instalaciones que se encontraban en explotación a la entrada en vigor de la norma, estableciendo plazos de transitoriedad distintos²⁴³.

²⁴² REVUELTA PÉREZ, *El control integrado...*, cit., 2003, p. 71. La autora señala que “la aplicación de tecnologías limpias en los procesos industriales (solución más favorable desde el punto de vista de la protección ambiental) requiere un plazo de tiempo mucho mayor que la aplicación de tecnologías de final de proceso, por lo que en contra de lo que pueda parecer a simple vista, el establecimiento de un plazo más amplio es más efectivo”.

²⁴³ *Vid.* Artículo 82 de la Directiva 2010/75/UE, de 24 de noviembre, relativo a las disposiciones transitorias.

V. LA TRANSPOSICIÓN DE LA NORMATIVA IPPC AL ORDENAMIENTO JURÍDICO DEL ESTADO

La aprobación de la Directiva 96/61/CE precisaba de la aprobación de la correspondiente norma de transposición al ordenamiento jurídico del Estado. En los apartados siguientes se expondrá el proceso que culminó con la tardía aprobación de dicha regulación, 3 años más tarde del plazo otorgado a los Estados miembro para hacerlo, y las consecuencias que de esta demora se derivaron.

V.1. La demora del legislador español en la transposición de la Directiva 96/61/CE y sus consecuencias

La Directiva 96/61/CE estableció un plazo de 3 años, tras su entrada en vigor, para su transposición en los ordenamientos jurídicos de los Estados miembro²⁴⁴. Dado que la norma entraba en vigor 20 días después de su publicación, es decir, el 30 de octubre de 1996, los Estados miembro debían aprobar sus normas de transposición antes del 30 de octubre de 1999. En el caso del Estado español, la incorporación a su ordenamiento jurídico se llevó a cabo mediante la LPCIC, es decir, más de dos años después de la fecha límite para hacerlo.

Se han señalado por la doctrina diferentes motivos para explicar, en cierto modo, el retraso con el que el legislador español procedió a transponer en su ordenamiento la Directiva 96/61/CE. Algunas de estas razones hacen referencia al problema relativo a la identificación de las instalaciones afectadas por la nueva normativa²⁴⁵, la dificultad de articular de un modo conveniente las competencias ambientales entre las Comunidades Autónomas y el Estado²⁴⁶ o las dificultades derivadas de articular, en un único procedimiento, los controles sectoriales de la contaminación industrial de un modo respetuoso con las competencias de

²⁴⁴ Vid. Artículo 21 de la Directiva 96/61/CE, de 24 de septiembre, relativo a la entrada en vigor de la Directiva.

²⁴⁵ DOMÍNGUEZ SERRANO, *La prevención y...*, cit., 2003, p.397.

²⁴⁶ FORTES MARTÍN, "Condena al Estado...", cit., 2002, p.2. No obstante, este autor señala que el Tribunal de Justicia ya ha manifestado en la Sentencia 2 de febrero de 1982 que no hay justificación alguna para el retraso cuando la dilación tiene lugar por dificultades internas del Estado miembro derivadas de la modificación del reparto competencias entre los poderes, central, regional o local.

los distintos entes territoriales²⁴⁷.

Compartimos, no obstante, la opinión crítica de los autores cuando ponen de manifiesto que es difícilmente justificable el retraso, dado que no fue hasta noviembre de 2000, esto es, más de un año después desde la expiración del plazo de transposición, cuando se hizo público el primer texto oficial que perfilaba el sistema de prevención y control integrados de la contaminación²⁴⁸, o cuando subrayan el escaso interés mostrado por el Estado en el cumplimiento de los plazos establecidos por la Directiva²⁴⁹.

Creemos que una muestra evidente de la falta de motivos que habría podido justificar la demora del legislador estatal se encuentra en las propias alegaciones del Estado español, en el marco del procedimiento judicial por incumplimiento del Derecho comunitario, que concluyó con una Sentencia el TJUE declarando la condena al Estado español por falta de transposición de la Directiva 96/61/CE²⁵⁰. En dichas alegaciones no se negaba no haber adaptado el derecho interno a la Directiva en el plazo establecido, pero se indicaba que el borrador del anteproyecto de ley de transposición se había presentado a la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente en noviembre de 2000 y que era previsible adoptarlo como ley al finalizar el año 2001. El Tribunal consideró que la mera tramitación del procedimiento de adopción de la ley no permitía declarar el cumplimiento de las obligaciones que le incumbían al Estado español en relación con la adopción, en el plazo señalado, de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para atenerse a lo

²⁴⁷ REVUELTA PÉREZ, *El control integrado...*, cit., 2003, p.53. GARCÍA URETA, en *Régimen de prevención...*, cit., 2004, p.14, considera que parte de la demora puede explicarse por las dificultades que suscitó la Directiva en el ordenamiento interno, debido a la distribución competencial y la dispersión de regímenes autorizatorios.

²⁴⁸ REVUELTA PÉREZ, *El control integrado...*, cit., 2003, p.53.

²⁴⁹ En este sentido, FORTES MARTÍN, en “Condena al Estado...”, cit., 2002, p.2, señala que “puede hablarse de una falta de tradición y cultura en materia de protección ambiental frente a otros países comunitarios más avanzados ambientalmente hablando”; PERNAS GARCÍA, en *Estudio jurídico sobre...*, cit., 2004, p. 44, afirma que el obstáculo competencial no justificaba la tardanza del Estado en la transposición de una norma de tal importancia en el panorama jurídico ambiental del Estado de modo que la razones tenían más que ver con “el lugar que ocupa el medio ambiente en la prelación de objetivos políticos y valores sociales en la actualidad”.

²⁵⁰ STJCE de 7 de marzo de 2002 (Asunto C-64/01).

dispuesto en la Directiva 96/61/CE²⁵¹.

V.1.1. Las sentencias condenatorias al Estado

La sentencia condenatoria al Estado español por haber incumplido las obligaciones que le incumbían, en virtud de la Directiva 96/61/CE, fue la primera consecuencia derivada de la demora del legislador español en la transposición de la Directiva²⁵². No obstante, el hecho de que finalmente se aprobara la LPCIC permitió entender como cumplida y ejecutada la sentencia, de modo que se protegía al Estado de un hipotético nuevo recurso de la Comisión si, tras un periodo de tiempo prudencial, no se hubiera aprobado la norma²⁵³.

Sin embargo, esta primera sentencia del año 2002 no fue la única que condenó al Estado español por el incumplimiento de las obligaciones recogidas en la Directiva 96/61/CE. Una segunda sentencia del TJUE, de fecha 18 de noviembre de 2010, declaró el incumplimiento de las obligaciones que incumbían al Estado en virtud del artículo 5.1 de la norma²⁵⁴. De acuerdo con esta disposición, los Estados miembro debían adoptar las medidas necesarias para que las autoridades competentes velasen porque las instalaciones existentes fueran explotadas con arreglo a los requisitos previstos en diferentes artículos de la norma, a más tardar ocho años después de la fecha de su puesta en aplicación, es decir, el 30 de octubre de 2007, salvo si fuesen aplicables otras disposiciones comunitarias especiales²⁵⁵.

²⁵¹ El Tribunal se basaba en la reiterada jurisprudencia comunitaria según la cual la existencia de un incumplimiento debe apreciarse en función de la situación del Estado miembro tal y como esta se presente al final del plazo señalado en el dictamen que emita la Comisión como culminación del procedimiento.

²⁵² Como hitos procesales más importantes cabe citar los siguientes: inicialmente se requirió a España para que presentara sus observaciones, emitiendo la Comisión un dictamen motivado el 27 de julio de 2000 en el que se instaba al Estado a adoptar las medidas necesarias para atenerse a las obligaciones derivadas de la Directiva en un plazo de 2 meses; el 6 de diciembre de 2000 la autoridades españolas comunicaron a la Comisión que el borrador del anteproyecto de ley se estaba tramitando y su aprobación estaba prevista para antes del fin del año 2001; el 24 de enero de 2001 se interpuso recurso ante el TJUE por la Comisión solicitando que se declarase el incumplimiento de la Directiva 96/61/CE; la abogada General presentó sus conclusiones el 10 de enero de 2002, proponiendo la estimación de la demanda de la Comisión; la sentencia fue dictada por el Tribunal el día 7 de marzo de 2002. El TJUE condenó al Reino Unido y a Grecia, en la misma fecha por no incorporar en plazo la Directiva fundamentándose el recurso interpuesto por la Comisión en parecidas razones. STJCE 7 de marzo de 2002, (asunto C-39/01); STJCE 7 de marzo de 2002, (asunto C-64/0).

²⁵³ MORENO MOLINA, “Algunas reflexiones sobre...”, cit., 2002, p. 3.

²⁵⁴ STJUE de 18 de noviembre de 2010 (Asunto C-48/10).

²⁵⁵ Vid. Artículo 5.1 de la Directiva 96/61/CE, de 24 de septiembre, relativo a las condiciones para la concesión de permisos para las instalaciones existentes.

La Comisión alegó en su recurso que, en el plazo establecido en la Directiva, estaban siendo explotadas numerosas instalaciones sin la autorización requerida por la normativa²⁵⁶. Por su parte, el Estado fundamentó sus alegaciones señalando que el objetivo de la Directiva IPPC era alcanzar un nivel elevado de protección del medio ambiente, y no un nivel máximo, por lo que al existir ya un número superior al 88% de instalaciones existentes que habían obtenido la autorización, conforme al artículo 5.1 de la norma, el objetivo de alcanzar el nivel elevado de protección ya se había alcanzado. También se alegaba que el hecho de que la expedición de las autorizaciones fuera competencia de las Comunidades Autónomas, daba lugar a procedimientos administrativos de gran complejidad, con una tramitación bastante larga²⁵⁷.

Sin embargo, el Tribunal europeo no apreció las alegaciones formuladas, al considerar que solo la ejecución completa y total por parte de los Estados miembro de las obligaciones que imponía la Directiva permitía cumplir el objetivo de alcanzar un nivel elevado de protección del medio ambiente. Además, recordaba la improcedencia de justificar el incumplimiento de las obligaciones o plazos establecidos por una Directiva con base en disposiciones, prácticas o circunstancias de los ordenamientos jurídicos internos²⁵⁸.

V.1.2. La reducción de plazos para adecuarse a la nueva normativa por parte de las actividades existentes

Una de las consecuencias más relevantes del retraso con el que el legislador español transpuso la Directiva 96/61/CE fue el esfuerzo que, tanto las autoridades como los

²⁵⁶ En la fecha en la que finalizaba el plazo fijado en el dictamen motivado la Comisión señalaba que se seguían explotando 533 instalaciones sin la autorización requerida.

²⁵⁷ STJUE 18 de noviembre de 2010, apartados 20 y 22. Además, tal y como queda reflejado en los apartados 21 a 25 de la sentencia, se alegaba por el Estado que, como consecuencia de las observaciones formuladas por la Comisión en relación con el sistema de renovación implícita de las autorizaciones para las instalaciones existentes que regulaba la Ley 16/2002, de 2 de julio, se modificó esta disposición por la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, sustituyendo dicho sistema por un régimen de autorización temporal. Por último, se preguntaba por el incumplimiento de la Directiva IPPC en otros Estados miembro y los procedimientos iniciados en aquellos casos en los que los porcentajes de no adecuación a la norma superaban a los del Estado.

²⁵⁸ STJUE 18 de noviembre de 2010, apartados 26 a 35. El Tribunal señalaba, además que no se podía justificar el incumplimiento de las obligaciones alegando que otros Estados miembro también lo hacían.

diferentes sectores industriales afectados por la norma, tuvieron que realizar para adecuarse a ella. A este respecto hay que recordar que la Directiva establecía, en primer lugar, que los Estados miembro debían adoptar las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en la Directiva, a más tardar tres años desde su entrada en vigor, es decir, el 30 de octubre de 1999 y, en segundo lugar, que las instalaciones existentes debían de disponer de la correspondiente autorización el 30 de octubre de 2007 como fecha final. Esto significaba que, si los plazos establecidos en la Directiva se hubieran respetado, las instalaciones existentes afectadas y las autoridades competentes para otorgar las autorizaciones hubieran dispuesto de, al menos, 8 años para obtener las autorizaciones que habilitasen para el funcionamiento de las instalaciones IPPC. Sin embargo, dado que la ley de transposición se aprobó el 1 de julio de 2002 y entró en vigor el día 3 del mismo mes, las instalaciones existentes en el Estado y las Administraciones públicas de las Comunidades Autónomas dispusieron de solo de 4 años y algunos meses, es decir, de la mitad del plazo previsto por la norma europea.

A esta primera dificultad hay que añadir una segunda, derivada de la modificación que se introdujo en la Disposición Transitoria Primera de la LPCIC y en la que se señalaba que, en el caso de las instalaciones existentes que hubieran solicitado la autorización ambiental integrada (en adelante, AAI)²⁵⁹ antes del 1 de enero de 2007 y el órgano competente para otorgarla no hubiera dictado resolución expresa sobre la misma con anterioridad al 30 de octubre de 2007, podrían continuar en funcionamiento de forma provisional hasta que se dictase la resolución, siempre que dichas instalaciones cumplieran todos los requisitos de carácter ambiental exigidos por la normativa sectorial aplicable²⁶⁰. Sin embargo, una vez transcurrida esta fecha límite, el 30 de octubre de 2007, y cuando los titulares de las instalaciones existentes se encontraban amparados por la citada Disposición Transitoria Primera, se aprobó la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y Biodiversidad, en la que se incluía la modificación de dicha disposición, estableciendo la duración máxima de la provisionalidad en 6 meses adicionales al 30 de octubre de 2007 y

²⁵⁹ La AAI es la autorización que de acuerdo con la legislación del Estado que transpone la normativa sobre la prevención y el control integrados de la contaminación, es necesaria para el funcionamiento de una actividad IPPC.

²⁶⁰ *Vid.* Disposición Transitoria Primera de la LPCIC, de acuerdo con la redacción original publicada en el BOE núm. 157 de 2 de julio de 2002, relativa al régimen jurídico aplicable a las instalaciones existentes.

siempre que la solicitud se hubiera presentado antes del 1 de enero de 2007²⁶¹. Dado que la ley 42/2007, entró en vigor el 14 de diciembre de ese año, el plazo final quedó establecido en 4 meses. Esto supuso nuevas dificultades de adaptación añadidas a las que ya existían como consecuencia del retraso²⁶².

Estas dificultades se pusieron de manifiesto también en el debate del Proyecto de ley en el Congreso donde se señalaba por algunos grupos parlamentarios que el retraso en la transposición de la Directiva afectaría negativamente a todos los actores implicados en la aplicación de la norma, puesto que se señalaba que el plazo de adaptación para las actividades afectadas se mantendría con los consiguientes perjuicios en comparación con las actividades de otros Estados miembro que hubieran procedido ya a la transposición de la norma europea. Se criticaba, por lo tanto, la excesiva demora acumulada, atribuyendo la responsabilidad al Gobierno del Estado²⁶³.

V.2. La LPCIC y sus aspectos principales

Aunque tardíamente y con las negativas consecuencias que hemos expuesto, la Directiva IPPC fue transpuesta al ordenamiento jurídico del Estado mediante la LPCIC y posteriormente desarrollada por el Real Decreto 509/2007, de 20 de abril²⁶⁴. La norma estatal, de carácter básico²⁶⁵, incorporó, casi literalmente, aspectos como el objeto, el ámbito de aplicación, las definiciones de los conceptos más relevantes utilizados en el articulado de la ley, las principales obligaciones de los titulares de las instalaciones IPPC o los anexos de la Directiva. Por su parte, la regulación de los VLE se llevó a cabo en los términos fijados

²⁶¹ *Vid.* Disposición final sexta de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, relativa a la modificación de la LPCIC.

²⁶² BORRÁS PENTINAT, “La transposición de...”, cit., 2004, pp. 84 y 85, estima que el retraso en la transposición, si bien pudo suponer una cierta ventaja para los Estados miembro que se habían retrasado, dado que pudieron tener suficientes referencias sobre la aplicación práctica en otros países o regiones europeas, también pudo suponer un riesgo en el sentido de que los estados más avanzados impusieran el estándar de la mejor tecnología posible, esto es, la suya.

²⁶³ DS. Congreso de los Diputados, Pleno y Dip. Perm., núm. 136, de 7 de febrero de 2002, p. 6910.

²⁶⁴ Real Decreto 509/2007, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento para el desarrollo y ejecución de la LPCIC.

²⁶⁵ La disposición final sexta, relativa al fundamento constitucional de la norma, señala que la ley tiene la consideración de legislación básica sobre protección del medio ambiente, de conformidad con lo establecido en el artículo 149.1.23.a de la Constitución.

por la norma europea, con alguna matización que será objeto de exposición posterior, estableciendo que en la AAI se fijarían aquellos teniendo en cuenta las MTD pero sin prescribir una técnica en concreto junto con, entre otras cuestiones, las características técnicas de la instalación y su localización geográfica²⁶⁶.

No obstante, otras cuestiones fueron reguladas introduciendo disposiciones que regulaban en detalle todo aquello sobre lo que el legislador europeo no había querido o no había podido regular. Entre dichas cuestiones cabe citar el contenido del Título III que la ley entendió como el “pilar esencial” sobre el que descansaba su estructura, esto es, el régimen jurídico de la AAI²⁶⁷. Nos limitaremos ahora enunciar estos elementos de la ley con una finalidad meramente descriptiva de la norma.

V.2.1. La AAI como elemento principal de la LPCIC

La AAI se constituyó en la figura autonómica de intervención ambiental cuyo otorgamiento se articuló mediante un procedimiento administrativo que integrara todas las autorizaciones ambientales existentes relativas a producción y gestión de residuos, incluidas las de incineración, vertidos a las aguas continentales y desde tierra al mar, así como otras exigencias de carácter ambiental contenidas en la legislación sectorial, incluidas las referidas a los compuestos orgánicos volátiles²⁶⁸. Sin embargo, la norma quiso dejar patente que la autorización sería previa a otras autorizaciones o licencias sustantivas, entre las que destacaba la licencia municipal de actividades clasificadas u otras figuras de intervención autonómica similar, sin perjuicio de que se diseñaran mecanismos de coordinación interprocedimental²⁶⁹.

Con respecto a otros procedimientos de intervención administrativa en los que interviniesen

²⁶⁶ *Vid.* Título II de la Ley 16/2002, de 1 de julio, relativo a valores límite de emisión y mejores técnicas disponibles.

²⁶⁷ *Vid.* Apartado 5 de la exposición de motivos de la LPCIC.

²⁶⁸ *Vid.* Apartado 5 de la exposición de motivos de la LPCIC. La propia exposición de motivos calificaba al procedimiento de “complejo” pero atribuía a la integración procedimental que promovía la ley un valor añadido, en beneficio de los particulares, por su “condición de mecanismo de simplificación administrativa”.

²⁶⁹ *Vid.* Artículo 11.2 de la LPCIC, relativo al otorgamiento de la autorización y las demás autorizaciones sustantivas o licencias.

distintas autoridades ambientales, tales como el necesario para autorizar el vertido a las aguas continentales de cuencas intercomunitarias, en el que la competencia corresponde a la Administración General del Estado, la ley dispuso que la resolución administrativa en la que se plasmaba la autorización se debía incorporar a la AAI mediante un informe vinculante del organismo de cuenca estatal al órgano autonómico competente. Dicho informe debía versar sobre las características del vertido y las medidas correctoras a adoptar a fin de preservar el buen estado ecológico de las aguas²⁷⁰.

Con este mismo objetivo de integración procedimental, se estableció la posibilidad de que las Comunidades Autónomas incluyeran en el procedimiento de otorgamiento de la AAI las actuaciones en materia de evaluación ambiental de su competencia²⁷¹ y las exigidas por la normativa sobre riesgos de accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas²⁷².

El procedimiento diseñado por la LPCIC preveía que la solicitud de AAI se presentara ante el órgano designado por cada Comunidad Autónoma en la que se ubicara la instalación, incluyendo un trámite de información pública común para todos los procedimientos cuyas actuaciones se integraban en la misma, disponiendo dicho órgano de un plazo máximo para resolver de diez meses, pasado el cual sin haberse notificado una resolución expresa se entendería desestimada la solicitud²⁷³.

Un aspecto relevante que, como más adelante se expondrá, ha sido objeto de una radical transformación en la nueva Directiva sobre las Emisiones Industriales, es el relativo a la

²⁷⁰ *Vid.* Artículo 19 de la LPCIC, relativo al informe del organismo de cuenca.

²⁷¹ No obstante, la STS de 18 de julio de 2017 (Ar. 2017/3976), FJ 4º afirma que la declaración de impacto ambiental se debe realizar con carácter previo al otorgamiento de la autorización ambiental y que su publicación debe producirse también con anterioridad al otorgamiento de la indicada autorización. DORESTE HERNÁNDEZ, en “Sentencia 1298/2017 de...”, cit., 2017, p.93, se muestra conforme con la sentencia porque rechaza la “irregular practica administrativa de adoptar en una única Resolución dos pronunciamientos administrativos, uno de carácter resolutorio-la AAI- y otro que en puridad es un mero informe -la DIA-.” La STSJ de Galicia 566/2020, de 26 de octubre se pronunció en el mismo sentido.

²⁷² *Vid.* Artículo 28 de la LPCIC, relativo a la coordinación con el procedimiento de evaluación de impacto ambiental.

²⁷³ *Vid.* Artículos 16 y 21 de la Ley LPCIC, relativos al trámite de información pública y de resolución, respectivamente. El silencio negativo se justificaba en la exposición de motivos en base al artículo 8 de la Directiva 96/61/CE que exigía que las instalaciones dispusieran de un permiso escrito acompañado de las condiciones para dar cumplimiento a los requisitos de la norma.

duración de la AAI, fijada en ocho años y susceptible de renovaciones por periodos sucesivos previa solicitud del interesado²⁷⁴, si bien, como consecuencia de la realización de modificaciones en una instalación o del surgimiento de nuevas necesidades de protección frente a la contaminación, podría ser preciso adaptar u obtener una nueva autorización²⁷⁵.

Por último, cabe mencionar que la norma estatal diseñó un régimen específico de infracciones y sanciones, sin perjuicio de lo establecido en la legislación sectorial, previendo, además, la reposición de la situación alterada a su estado anterior, así como el pago de la correspondiente indemnización por los daños y perjuicios que, en su caso, se hubieran derivado²⁷⁶.

V.2.2. Valoración crítica de la LPCIC

La aprobación de la ley recibió desde la doctrina valoraciones diversas. Algunos autores entendieron que la norma era un texto legal sólido y consistente que no se limitaba a incorporar el articulado de la Directiva, sino que realizaba importantes esfuerzos en aras a regular aspectos esenciales como la tramitación del procedimiento y el establecimiento de un título en que se regulaba la disciplina ambiental²⁷⁷. No obstante, también se afirmaba que lo realmente nuevo era la obligación de las diversas administraciones intervinientes de coordinarse y el esfuerzo por aunar en un solo acto administrativo y en un plazo determinado sus decisiones²⁷⁸.

También son destacables otras opiniones críticas en las que se ponía de manifiesto el afán

²⁷⁴ Vid. Artículo 25 de la LPCIC, relativo a la renovación de la AAI.

²⁷⁵ Vid. Artículos 10 y 26 de la LPCIC, relativos a la modificación de la instalación y la modificación de la autorización, respectivamente y artículo 29 relativo a la coordinación con el régimen aplicable en materia de actividades clasificadas.

²⁷⁶ Vid. Título IV de la LPCIC, relativo a la disciplina ambiental.

²⁷⁷ MORA RUÍZ, “Prevención y control...”, cit., 2003, p.121. La autora fundamenta esta opinión en el hecho de que se incrementen las situaciones en la que procede la AAI, no solo para el caso de construcción y montaje de instalaciones, sino también para los supuestos de explotación o traslado de las mismas. También señala la autora que la ley satisfacía desde el punto de vista formal las expectativas doctrinales puesto que la norma tenía rango legal y carácter básico. En este sentido, LOZANO CUTANDA, *Derecho ambiental administrativo*, cit., 2012, p.338; DELGADO PIQUERAS, “La Directiva 96/61/CE...”, cit., 2000, p.25.

²⁷⁸ GARRIDO DE LAS HERAS, “El régimen de...”, cit., 2002, p.4.

del legislador por llegar al máximo de regulación, llevándole a cometer excesos como la introducción de una norma de naturaleza procesal al regular el procedimiento administrativo²⁷⁹, o las previsiones de la ley, en la que se habilitaba al Gobierno para la aprobación de disposiciones reglamentarias que podían colisionar con los ámbitos competenciales de las Comunidades Autónomas en relación con el medio ambiente²⁸⁰. Se criticó, también, lo que se consideraba una oportunidad perdida de la ley respecto del logro del objetivo inicial de articular un régimen integrado de AAI dado que en ella no se integraban la licencia de actividad, las exigencias en materia de accidentes graves o un instrumento como la evaluación de impacto ambiental²⁸¹, o se daba cabida a la intervención de otras administraciones mediante la emisión de informes tales como el del informe del organismo cuenca para la autorización de vertidos en cuencas intercomunitarias²⁸².

²⁷⁹ CHINCHILLA MARÍN, “La autorización ambiental...”, cit., 2002, pp.66 y 67. La autora se refiere al artículo 24.3 de la ley que regulaba la impugnación de informes preceptivos y vinculantes. PERNAS GARCÍA, en *Estudio jurídico sobre...*, cit., 2004, p.46, señala el marcado carácter procedimental de la ley y su escaso contenido sustantivo si bien entiende que es así por la necesidad de contar con una norma flexible que se adapte a la evolución de la técnica y a las condiciones locales del medio ambiente, compartiendo la opinión de POVEDA GÓMEZ, en “Comentarios sobre el...”, cit., 2001, p.2.

²⁸⁰ En este sentido MORA RUÍZ, en “Prevención y control...”, cit., 2003, p.121; y BETANCOR RODRÍGUEZ, en “La ley de...”, cit., 2002, pp. 2 a 5. Los autores se refieren al artículo 7.3 de la Ley de acuerdo con el cual el Gobierno podía reglamentariamente incorporar condiciones particulares a ciertas industrial del anejo I y a la Disposición final quinta en la que se establecía que el Gobierno podía someter nuevas actividades al sistema regulado por la normativa IPPC.

²⁸¹ Vid. Artículo 11.2.b) y 11.4 de la LPCIC, relativos al procedimiento de otorgamiento de la AAI y la licencia municipal de actividades clasificadas, las actuaciones en materia de evaluación de impacto ambiental y las actuaciones en materia de control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas. PERNAS GARCÍA, *Estudio jurídico sobre...*, cit., 2004, pp. 67 y 68. El autor considera que la ley se había quedado a medio camino, “frenada por la falta de creatividad y perspectiva integrada del legislador y los recelos competenciales de las distintas administraciones públicas”. En este mismo sentido, LOZANO CUTANDA, en *Derecho ambiental administrativo...*, cit., 2012, p.400, lamentaba que se hubiese desaprovechado la oportunidad para proceder a una revisión general de los procedimientos autorizatorios de las actividades potencialmente contaminantes. MORENO MOLINA, en “Algunas reflexiones sobre...”, cit., 2002, p. 6, crítica a la Ley que configurase la desestimación presunta de la solicitud de autorización y la estimación presunta de las solicitudes de renovación por no ser, a su entender, esta regulación conforme con la Directiva.

²⁸² Vid. Artículo 19 de la LPCIC, relativo al informe del organismo de cuenca. GARCÍA URETA, *Régimen de prevención...*, cit., 2004, p.16. En el mismo sentido crítico, LÓPEZ JURADO ESCRIBANO, en *La autorización ambiental...*, cit., 2002, pp. 59-61, criticaba que la ley fuera una respuesta parcial a la integración porque, en su opinión, no incorporaba medidas de control, disciplina y reparación ambiental de los principales sectores ambientales y no incorporaba novedades de la normativa sobre evaluación de impacto ambiental, manteniendo facultades decisorias de los ayuntamientos. Por su parte FORTES MARTÍN, en “El régimen jurídico...”, cit., 2004, pp. 242 y 243, entiende que a pesar de lo que la exposición de motivos de la ley proclamaba en relación con el “carácter integrado de la nueva autorización”, la puesta en juego de distintas y concurrentes competencias y los convergentes controles sobre la misma instalación industrial era el principal obstáculo para alcanzar la plena integración. En el mismo sentido este autor, en “Análisis de la...”, cit., 2002, p. 45. PERNAS GARCÍA, en “La autorización ambiental...”, cit., 2003, p.627, critica la no integración plena

En nuestra opinión, y si bien es cierto que la integración procedimental no fue completa al quedar fuera de la AAI algunos de los instrumentos de intervención previstos en la legislación sectorial, el impulso que se dio por el legislador estatal en el sentido de eliminar la reiteración de trámites administrativos debe ser valorado positivamente. En todo caso, tal y como acertadamente señala algún autor, el éxito de la norma dependía de una serie de factores tales como, el compromiso político en su ejecución, la implicación de los órganos administrativos y el grado de colaboración de los sectores industriales afectados²⁸³.

V.2.3. Una normativa en continua evolución: las sucesivas modificaciones de la LPCIC

La Ley LPCIC fue modificada en diversos momentos. Así, la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de GEI, y la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera, modificaron el artículo 22 de la ley en relación con la no inclusión en la AAI, en todos los casos, de VLE de determinados GEI²⁸⁴. Esta misma ley del año 2007 suprimió el artículo 25.3 de la LPCIC, relativo a la renovación de la AAI, por silencio positivo²⁸⁵. La Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente modificó los artículos 3, 14, 23, 27, la Disposición Transitoria Segunda, el Anexo I y añadió el anejo 5 de la Ley 16/2002. Posteriormente, la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y Biodiversidad, modificó el segundo párrafo de la disposición Transitoria Primera de la LPCIC, de manera que las instalaciones existentes podían continuar en funcionamiento de forma provisional durante un plazo máximo de 6 meses más allá del 30 de octubre de 2007 y sin que el órgano

de la Ley y el hecho de que “tan siquiera se realiza un esfuerzo para integrar un instrumento tan parejo a la AAI, como es la evaluación de impacto ambiental”.

²⁸³ PERNAS GARCÍA, *Estudio jurídico sobre...*, cit., 2004, pp. 55 y 56. El autor añade que es clave que la Administración disponga de los medios informativos, humanos y técnicos necesarios para la aplicación efectiva de una labor de control técnicamente tan compleja y del adecuado desarrollo reglamentario.

²⁸⁴ *Vid.* artículo 22.2 de la LPCIC, tras su modificación por la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, en relación con los VLE y los GEI. BETANCOR RODRÍGUEZ, en “Los retos de...”, cit., 2001, p.5, señala (en relación con la Ley cuando aún era un borrador) que el mismo frustraba las expectativas y las exigencias del enfoque integrado en aras a innovar y mejorar el Derecho ambiental en el Estado.

²⁸⁵ *Vid.* artículo 25.3 de la Ley de la LPCIC, relativo a la renovación por silencio positivo de la AAI, en la versión original de la norma.

competente hubiera dictado resolución expresa, siempre que la solicitud de AAI se presentara antes del día 1 de enero de 2007²⁸⁶. El anexo I de la Ley fue modificado por la Ley 40/2010, de 29 de diciembre, de Almacenamiento Geológico de Dióxido de Carbono, para la introducción de instalaciones de captura de CO₂ en su ámbito de aplicación y el Real Decreto-ley 8/2001, de 1 de julio, modificó los artículos 11.2, 12.1 y 29.1 relativos a la relación de la AAI con otros medios de intervención administrativa, el contenido de la solicitud y las actuaciones de inspección, control y sanción.

V.3. La transposición de la Directiva sobre las Emisiones Industriales

La norma que transpuso, parcialmente, la Directiva 2010/75/UE al ordenamiento jurídico español fue la Ley 5/2013, de 11 de junio, por la que se modificaron la LPCIC y la Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y Suelos Contaminados (en adelante, LRSC). Decimos parcialmente, por cuanto que la ley se limitó a incorporar las previsiones contenidas en las “disposiciones comunes” de su Capítulo I y en las “disposiciones para las actividades enumeradas en el anexo I de su Capítulo II”, esto es, las correspondientes al ámbito de aplicación incluyendo algunas actividades nuevas. La ley remitía a un desarrollo reglamentario posterior, la incorporación de las disposiciones de carácter técnico contenidas en diferentes capítulos de la Directiva en relación con las instalaciones de combustión, las instalaciones de incineración y co-incineración de residuos, las instalaciones que utilizan compuestos orgánicos volátiles y las instalaciones que producen dióxidos de titanio²⁸⁷.

Además, la ley autorizaba al Gobierno para elaborar y aprobar, antes del 31 de diciembre de 2016, un texto refundido en el que se integrasen, debidamente regularizadas, aclaradas y armonizadas, la LPCIC y las disposiciones en materia de emisiones industriales contenidas en normas con rango de ley²⁸⁸.

²⁸⁶ La Disposición Transitoria Primera, en su versión original, señalaba que las instalaciones podían continuar funcionando de forma provisional hasta que se dictase resolución, sin establecer un plazo máximo concreto. Esta modificación supuso que el plazo para tramitar el procedimiento se redujera en estos casos a 4 meses.

²⁸⁷ *Vid.* Disposición final cuarta de la Ley 5/2013, de 11 de junio, relativa al desarrollo reglamentario.

²⁸⁸ *Vid.* Disposición final segunda de la Ley 5/2013, de 11 de junio, relativa a la autorización para elaborar un texto refundido en materia de prevención y control integrados de la contaminación.

Como resultado de estas previsiones se aprobaron dos disposiciones: una ley y un decreto que constituyen en la actualidad el cuerpo normativo básico que incorpora en el ordenamiento jurídico del Estado la normativa de la Unión Europea sobre las emisiones industriales, también conocida como prevención y control integrados de la contaminación. La primera de ellas es el Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre, por el que se aprobó el texto refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación²⁸⁹, de manera que se refunden e integran en un texto único las sucesivas modificaciones introducidas en LPCIC, a lo largo de sus años de vigencia, en aras a poner orden en la dispersión normativa que se había producido y dar una mayor coherencia normativa y seguridad jurídica a la normativa²⁹⁰. Asimismo, el texto refundido, que tiene la consideración de legislación básica²⁹¹, eliminó aquellas disposiciones que ya no tenían significado al haberse ejecutado lo que en ellas se establecía o haber transcurrido el plazo para hacerlo²⁹².

La segunda norma es el REI²⁹³, modificado a su vez, por el Real Decreto 773/2017, de 28 de julio, por el que se modificaron diversos reales decretos en materia de productos y emisiones industriales.

Como consecuencia de este nuevo corpus jurídico en vigor aplicables a las actividades IPPC, en transposición de la Directiva 2010/75/UE, se produjeron una serie de innovaciones con respecto a la anterior normativa que, ahora, en consonancia con el objetivo de este capítulo del trabajo, solo enunciamos, sin perjuicio de que más adelante sean objeto de un análisis detallado.

La nueva normativa modificó ampliando y concretando, en algunos casos, la relación de

²⁸⁹ La Disposición derogatoria única del TRLPCIC, dispuso que quedaban derogadas todas las disposiciones de igual o inferior rango que se opusieran a él.

²⁹⁰ *Vid.* Exposición de Motivos del TRLPCIC.

²⁹¹ *Vid.* Disposición final segunda, relativa al fundamento constitucional.

²⁹² ROVIRA DAUDI, “Aprobación del texto...”, cit., 2016, p.2. La autora confiaba en que el nuevo texto refundido redunde en mejorar su aplicación y, especialmente, en armonizar de forma clara el mínimo exigido por la norma en todo el Estado.

²⁹³ La Disposición derogatoria única del REI, dispuso que quedaba derogado el Real Decreto 653/2003, de 30 de mayo, sobre incineración de residuos y el Real Decreto 509/2007, de 20 de abril, por el que se aprobó el Reglamento para el desarrollo de la LPCIC.

actividades del anexo I²⁹⁴. Se modificó, además, el alcance de AAI, de tal forma que se eliminó la exigencia de que, para obtener esa autorización, una o más instalaciones o partes de instalaciones que tuvieran la misma ubicación fueran explotadas por el mismo titular, tal y como se establecía en la anterior normativa²⁹⁵.

Al objeto de simplificar la tramitación administrativa y reducir cargas para el administrado se introdujeron una serie de modificaciones, tales como la reducción del plazo del procedimiento para otorgar la AAI que pasó de diez a nueve meses, si bien el Real Decreto-ley 36/2020 ha fijado dicho plazo en 6 meses²⁹⁶. También se suprimió el carácter temporal de la AAI que se convierte en indefinida, eliminando para ello la obligación de su renovación cada ocho años²⁹⁷ y manteniendo la posibilidad de revisión de oficio de la autorización a instancia del órgano competente²⁹⁸. En este mismo orden de cosas, en el supuesto de que se prevea llevar a cabo modificaciones sustanciales en una instalación, será preciso, únicamente, modificar la AAI de acuerdo con el procedimiento simplificado que se regula en el REI, en lugar de solicitar una nueva AAI como establecía la normativa anterior²⁹⁹.

En lógica consonancia con la Directiva 2010/75/UE se dispone, por un lado, la

²⁹⁴ Tal es el caso de la incorporación del Grupo 13, “tratamiento de aguas”, o la concreción y ampliación del Grupo 5 “gestión de residuos” y Grupo 9 “Industria agroalimentarias y explotaciones ganaderas”.

²⁹⁵ *Vid.* Artículo 3.2 del TRLPCIC, relativo a la definición del término “autorización ambiental integrada”, frente a la anterior definición del término en el artículo 3.a) de la Ley 16/2002, de 1 de julio. ROVIRA DAUDI y LOZANO CUTANDA, en “Ley 5/2013, de...”, cit., 2013, p.2, opinan que, con este inciso, parece permitirse que varias instalaciones distintas y explotadas por diferentes titulares puedan obtener la AAI siempre que tengan la misma ubicación, si bien esta interpretación resulta dudosamente compatible con la Directiva 2010/75/UE.

²⁹⁶ *Vid.* Artículo 21 del TRLPCIC, relativo a la resolución de otorgamiento de la AAI, modificado por la Disposición final séptima del Real Decreto-ley 36/2020. Asimismo, en el artículo 19 de del Real Decreto Legislativo, relativo al informe del organismo de cuenca, se suprimió la necesidad de realizar un requerimiento al organismo de cuenca, con un plazo de un mes en los casos en los que este no hubiera emitido el informe sobre la admisibilidad o no del vertido en el plazo de seis meses que la LPCIC, en su redacción original, establecía. Este plazo es ahora de 4 meses en virtud de la Disposición final séptima del Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre.

²⁹⁷ *Vid.* Artículo 25 de la LPCIC, en su redacción original, relativo a la renovación de la AAI que es eliminado por la nueva ley.

²⁹⁸ *Vid.* Artículo 26 del TRLPCIC, relativo a la revisión de la AAI.

²⁹⁹ *Vid.* Artículo 10.3 del TRLPCIC, relativo a la modificación de la instalación, frente al anterior artículo 10.5 de la LPCIC. El artículo 15 del REI, regula el procedimiento simplificado de modificación sustancial de la autorización.

obligatoriedad de que los VLE recogidos en las autorizaciones garanticen que, en condiciones normales de funcionamiento, las emisiones no superen los niveles de emisión asociados a las MTD que figuran en conclusiones sobre dichas técnicas³⁰⁰ y, por otro, nuevos requerimientos sobre la protección del suelo y de las aguas subterráneas, al introducir como contenido preceptivo de la AAI las prescripciones que garanticen, en su caso, la protección de suelo y de las aguas subterráneas³⁰¹. Asimismo, se incorporan obligaciones concretas para facilitar la comparación entre el estado de dichos medios antes de dar comienzo a la explotación de la instalación, o antes de la actualización de la AAI, y tras el cese definitivo de la actividad con el fin de, si es preciso, retirar, controlar, contener o reducir las sustancias peligrosas que puedan hallarse en el emplazamiento en el que desarrolló dicha actividad³⁰².

Finalmente, y con respecto al reforzamiento de la actividad de inspección ambiental de las instalaciones, cabe señalar, en primer lugar, que la norma introdujo la obligación de que todas las instalaciones cuyas autorizaciones hubieran sido actualizadas para adecuarse a la nueva normativa, debían estar cubiertas por un plan de inspección en los términos que reglamentariamente se establecieran³⁰³. Además, se incluyen nuevos contenidos en la AAI a fin de facilitar la realización de las inspecciones, tales como la obligación de comunicar al órgano competente regularmente y, al menos una vez al año, trasladar la información basada en los resultados del control de las emisiones y otros datos solicitados que permitan verificar el cumplimiento de la autorización o evaluar el cumplimiento de los VLE³⁰⁴.

La ley permite expresamente delegar la actividad de inspección en entidades privadas, para lo cual define la actividad de inspección ambiental como “toda acción llevada a cabo por la autoridad competente o en nombre de esta” para realizar las actuaciones de comprobación

³⁰⁰ *Vid.* Artículos 7.3 del TRLPCIC, relativo a los VLE y medidas técnicas equivalentes.

³⁰¹ *Vid.* Artículo 22.1.b) del TRLPCIC, relativo al contenido de la AAI en materia de protección del suelo y de las aguas subterráneas.

³⁰² *Vid.* Artículo 23 del TRLPCIC, relativo al cierre de la instalación.

³⁰³ *Vid.* Disposición Transitoria Primera del TRLPCIC, relativa a la actualización de las autorizaciones ambientales integradas. La disposición estableció que la actualización de las autorizaciones para su adecuación a la Directiva 2010/75/UE debía producirse con anterioridad al 7 de enero de 2014. Por su parte, el artículo 23 del REI, regula la planificación la inspección ambiental.

³⁰⁴ *Vid.* Artículo 22.1. i), j) y k) del TRLPCIC, relativo a las obligaciones de comunicación, supervisión y evaluación de las condiciones de la autorización.

y control³⁰⁵ y atribuye a los órganos competentes en materia de inspección la potestad de designar a entidades que demuestren la capacidad técnica adecuada para la realización, en su nombre, de actuaciones de inspección que no estén reservadas a funcionarios públicos, aunque en ningún caso estas actuaciones podrán versar sobre el diseño de sistemas, planes o programas de inspección³⁰⁶.

El Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de recuperación, Transformación y Resiliencia, en su disposición final séptima, modifica el TRLPCIC y la disposición adicional octava modifica el REI, con el fin, tal y como establece la exposición de motivos del Real Decreto-ley, de agilizar los plazos previstos para la concesión de la autorización ambiental integrada a las instalaciones de titularidad pública o privada en las que se desarrolle alguna de las actividades industriales incluidas en las categorías enumeradas en las citadas normas³⁰⁷.

De este modo, se modifica el artículo 19 del TRLPCIC, para reducir el plazo de emisión del informe del organismo de cuenca que es preceptivo y vinculante. También se modifican el artículo 21, con el fin de reducir el plazo máximo para resolver por el órgano competente y otorgar la AAI, transcurrido el cual podrá entenderse desestimada la solicitud presentada, y el artículo 15 del REI, que regula el procedimiento simplificado de modificación sustancial de la autorización.

³⁰⁵ *Vid.* Artículo 3.10 del TRLPCIC, relativo a la definición de inspección ambiental.

³⁰⁶ *Vid.* Artículo 30.1 del TRLPCIC, relativo al control, inspección y sanción.

³⁰⁷ *Vid.* Exposición de motivos del Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre y disposiciones final séptima y adicional octava. Por razones de coherencia, señala la exposición de motivos, se modifican los plazos previstos en ambas normas porque carecería de sentido reducir los plazos de tramitación del procedimiento ordinario, sin modificar los relativos al procedimiento simplificado de modificación sustancial, si bien en este último caso, por razones de mayor seguridad jurídica, la modificación guardará rango reglamentario al afectar a un Real Decreto. BOLAÑOS GARCÍA en “El Real Decreto-ley...”, cit., 2021, 11, destaca que en la norma “se han incluido principios de gestión innovadores para la Administración Pública que complementan los principios generales previstos en la Constitución Española y en las leyes administrativas”. El dictamen emitido del Consejo de Estado (783/2020) apreció “el esfuerzo realizado por el Gobierno para articular en tan breve plazo un conjunto de medidas que tiene como principal objetivo permitir una mejor gestión y ejecución de las actuaciones financiadas con fondos europeos”.

V.4. El desarrollo normativo en las Comunidades Autónomas

La Disposición final segunda del TRLPCIC establece que la norma tiene la consideración de legislación básica sobre la protección del medio ambiente, de acuerdo con el artículo 149.1.23 de la CE. Las Comunidades Autónomas, en consecuencia, están habilitadas para desarrollar la norma en aquellos aspectos que consideren preciso, aprobando normas adicionales de protección para elevar el estándar básico de la ley extendiendo, por ejemplo, el régimen IPPC a otras instalaciones no recogidas en el anexo de la ley o reforzando las exigencias del régimen jurídico de la AAI³⁰⁸.

V.4.1. La normativa aprobada en las Comunidades Autónomas.

La transposición al ordenamiento jurídico español de la Directiva IPPC dio comienzo con la aprobación de la Ley 3/1998, de 27 de febrero, de intervención integral de la Administración ambiental, norma catalana que precedió a la aprobación de la LPCIC³⁰⁹. Desde este momento, algunas Comunidades Autónomas han ido aprobando desarrollos

³⁰⁸ PERNAS GARCÍA, *Estudio jurídico sobre...*, cit., 2004, p. 46.

³⁰⁹ VALENCIA MARTÍN, “Los desarrollos legislativos...”, cit., 2018, pp. 5 y 6. El autor señala que la aprobación de la ley se adelantó de forma tempestiva y perfectamente a la aprobación de la LPCIC, suministrando al legislador estatal algunas pautas para la adecuación al nuevo régimen instaurado por la Directiva 96/61/CE.

legislativos en la materia³¹⁰ y otras, incluida la CAPV, no lo han hecho y han continuado aplicando la normativa básica estatal³¹¹.

Los mencionados desarrollos legislativos en un primer momento incidían, principalmente en las cuestiones abordadas por entonces con menor detalle por la legislación básica, tales como el concepto de modificaciones sustanciales, el control inicial y sucesivo de las instalaciones, el informe urbanístico previo o la relación de la AAI con otras intervenciones sectoriales. Se ha criticado el hecho de que la normativa adoptada por las Comunidades Autónomas se aparte en las cuestiones no básicas de lo establecido en la legislación estatal³¹². Sin embargo, la aprobación de la Directiva sobre las Emisiones Industriales supuso una reducción de los márgenes de desarrollo legislativo en distintas cuestiones, como la noción de modificaciones sustanciales o la inspección de instalaciones, aumentando la densidad normativa de la legislación básica³¹³. Además, cabe destacar que la normativa autonómica ha tomado como referencia el modelo de simplificación procedimental del sistema IPPC y ha configurado instrumentos de intervención administrativa para actividades

³¹⁰ 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. Aragón: Ley 11/2014, de 4 de diciembre, de prevención y protección ambiental. Canarias: Decreto 182/2006, de 12 de diciembre, por el que se determina el órgano ambiental competente y el procedimiento de autorización ambiental integrada; 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. Castilla y León: Decreto legislativo 1/2015, de 12 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de prevención ambiental. Cataluña: Ley 20/2009, de 4 de diciembre, de prevención y control ambiental de las actividades. 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. Comunidad Valenciana: Ley 6/2014, de 25 de julio, de prevención, calidad y control ambiental de actividades. 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. Islas Baleares: Ley 7/2013, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de instalación, acceso y ejercicio de actividades. La Rioja: Ley 6/2017, de 8 de mayo, de protección del medio ambiente. Y Región de Murcia: Ley 4/2009, de 14 de mayo, de protección ambiental integrada.

³¹¹ VALENCIA MARTÍN, en “Los desarrollos legislativos...”, cit., 2018, p. 7, señala que estas Comunidades Autónomas han confiado “pura y simplemente en la legislación básica, lo que demuestra la potencial autosuficiencia de la misma”.

³¹² LOZANO CUTANDA, POVEDA GÓMEZ y ROVIRA DAUDI, “Real Decreto 773/2017...”, cit., 2017, p. 8. Los autores señalan que como resultado es fácil encontrar diferencias importantes en los condicionados de las AAI en función de la Comunidad Autónoma en donde se ubique la instalación, provocando distorsiones en el funcionamiento de las instalaciones afectadas y denuncias de los titulares que han desembocado en una elevada litigiosidad en los Tribunales.

³¹³ VALENCIA MARTÍN, “Los desarrollos legislativos...”, cit., 2018, pp. 7 y 8. El autor explica esta circunstancia por el mayor grado de detalle con el que la normativa comunitaria europea 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).

de un menor impacto ambiental, pero sin incorporar la exigencia del empleo de las MTD³¹⁴.

V.4.2. La prevención y el control integrados de la contaminación en la normativa de la CAPV

A diferencia de otras Comunidades Autónomas, la CAPV no ha aprobado hasta el momento una normativa propia que regule en esta Comunidad Autónoma la prevención y el control integrados de la contaminación. Únicamente la LGPMAPV aborda, de una forma muy limitada, esta cuestión en su articulado³¹⁵.

V.4.2.A. *El artículo 39 de la LGPMAPV*

El artículo 39 de la LGPMAPV, de una manera meramente pragmática³¹⁶, establece, por un lado, que, en el supuesto de intervención de varios órganos competentes, se impulsará la adopción de todas aquellas medidas necesarias para coordinar los procedimientos administrativos destinados a la obtención de las licencias y autorizaciones contempladas en la normativa sectorial medioambiental, así como las condiciones que en las mismas se impongan. Por otro, para aquellas materias competencia del órgano ambiental de la Comunidad Autónoma³¹⁷, se establece que se impulsará por este la refundición de las

³¹⁴ VALENCIA MARTÍN, “Los desarrollos legislativos...”, cit., 2018, p. 5. El autor señala que “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 ya que no cuentan el respaldo de dichas técnicas (y de los niveles de emisión asociados).

³¹⁵ La Exposición de motivos de la LGPMAPV señala que “El Título Tercero regula la ordenación de las actividades con incidencia en el medio ambiente, introduciendo el principio de control integrado de la contaminación en cumplimiento de la Directiva 96/61/CE, y estableciendo los pilares de la futura regulación que garantizará un enfoque integrado y efectivo de las condiciones de autorización de las actividades afectadas por aquella norma”.

³¹⁶ GARCÍA URETA, “El control integrado...”, cit., 2005, p. 193.

³¹⁷ De acuerdo con la Disposición Adicional Tercera del Decreto 68/2021, de 23 de febrero, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente del Gobierno Vasco, la asignación de funciones que las distintas normas atribuyen al órgano ambiental de la Comunidad Autónoma del País Vasco se ejercen de conformidad con la distribución de funciones que se realiza en el Decreto, correspondiendo a la Viceconsejería de Sostenibilidad Ambiental aquellas que no se hallen atribuidas específicamente a otro órgano.

autorizaciones y procedimientos contemplados en la legislación sectorial de medio ambiente³¹⁸. Con esta intención, la propia Ley dispone la sustitución del trámite de imposición de medidas correctoras previsto en el régimen de concesión de licencias de actividades clasificadas³¹⁹ por el procedimiento de evaluación individualizada regulado en la norma³²⁰, en aquellos supuestos de actividades sujetas a ambos procedimientos de intervención ambiental³²¹.

De lo expuesto, en ningún caso puede concluirse que esta regulación en la LGPMAPV haya supuesto ni la transposición de la normativa sobre la prevención y el control integrados de la contaminación, ni el mero desarrollo de la normativa básica de Estado en la materia³²². Las razones por las cuales en la CAPV no se haya avanzado más en el sentido de la Directiva que se había aprobado dos años antes, como sí se hizo en Cataluña en el mismo año 1998 con la aprobación de su Ley 3/1998, de 27 de febrero, de la Intervención Integral de la Administración Ambiental, responden, creemos, a los recelos que podría provocar la aprobación de una normativa en aquel momento por el alcance e implicaciones que tendría para el sector empresarial, en especial³²³.

³¹⁸ Vid. Artículo 39 de la LGPMAPV, relativo al control integrado de la contaminación.

³¹⁹ Vid. Artículo 59 de la LGPMAPV, relativo a la imposición de medidas correctoras.

³²⁰ Vid. Artículos 47 a 48 de la LGPMAPV, relativos al procedimiento de valuación individualizada de impacto ambiental.

³²¹ Vid. Artículo 47.3 de la LGPMAPV, relativo a las actividades sometidas, simultáneamente, al régimen de evaluación individualizada de impacto ambiental y de actividades clasificadas.

³²² RUÍZ DE APODACA ESPINOSA, en *La autorización ambiental...*, cit., 2002, pp.99 y 100, señala que la Ley “no supone ni mucho menos la transposición de la Directiva IPPC al ámbito territorial de la CAPV, si bien está impregnada de buena parte de sus objetivos y de su filosofía”. Para el autor, el artículo 39 y la exposición de motivos son meros deseos de un sistema que no se ha articulado mediante un ulterior desarrollo reglamentario. De hecho, señala, “la propia ley regula en detalle a continuación todas las demás autorizaciones sectoriales y la licencia municipal de actividades clasificadas sin hacer mención alguna de la posibilidad de integración autorizatoria y procedimental de las instalaciones del anexo de la Directiva IPPC”.

³²³ El debate parlamentario sobre el proyecto de LGPMAPV, pese a que ningún grupo presentó enmiendas al artículo 39, sí abordó la cuestión del control integrado de la contaminación. El entonces consejero competente en materia de medio ambiente del Gobierno Vasco, en la presentación del proyecto de ley en el Parlamento, señaló “que no se había olvidado la reflexión sobre la conveniencia de avanzar en el camino del establecimiento de una autorización ambiental única, habiendo desechado tal opción por lo que la misma pudiera suponer de aumento en la complejidad de la tramitación administrativa para el sector empresarial en aquel momento”. Por su parte, el representante del Grupo Izquierda Unida/Ezker Batua/Berdeak, criticó la falta de adaptación a la Directiva y reclamaba que las solicitudes de licencia incluyesen ya el contenido que exigía la norma en relación con la descripción del proyecto, de sus “input”, tecnología, emisiones previstas y efectos sobre el medio ambiente de forma que se obligase a los agentes económicos a que fueran adaptando su conducta con tiempo a lo que iba a ser necesario en el momento en el que se realice efectivamente la transposición. Diario de Sesiones del Parlamento Vasco, nº87, 27 de febrero de 1998.

Poco más añade la LGPMAPV, en relación con la prevención y el control integrados de la contaminación, salvo una tímida referencia a la regulación vía reglamentaria de procedimientos de carácter simplificado, a fin de conseguir una mayor celeridad y eficacia en su tramitación, y que podría ligarse con el objetivo de simplificación procedimental que subyace en la normativa de la que tratamos³²⁴.

V.4.2.B. El proyecto de Ley de Administración Ambiental de Euskadi

En el momento en que se ha llevado a cabo este trabajo de investigación, el Gobierno Vasco ha aprobado, con fecha 3 de noviembre de 2020, un Proyecto de Ley que vendría a sustituir a la LGPMAPV³²⁵. Dicho proyecto recibe el nombre de Proyecto de Ley de Administración Ambiental de Euskadi y forma parte del Programa Legislativo de la XII Legislatura³²⁶.

A pesar de que el texto del Proyecto de Ley no es aún una norma jurídica de aplicación efectiva en la CAPV, y por lo tanto continúan estando en vigor las disposiciones de la LGPMAPV, creemos que es oportuno a los efectos de este trabajo, destacar algunas de las previsiones que dicho texto incorpora, relativas a garantizar la prevención y el control integrados de la contaminación, desarrollando así la normativa del Estado en esta materia.

En este sentido cabe señalar que el título IV del Proyecto de Ley³²⁷ procede a regular la

³²⁴ *Vid.* Artículo 55 de la LGPMAPV, relativo a la regulación vía reglamentaria de actividades con escasa incidencia en el medio ambiente y la salud de las personas. En aplicación de esta previsión legal se aprobó el Decreto 165/1999, de 9 de marzo, por el que se establecía la relación de las actividades exentas de la obtención de la licencia de actividad prevista en la LGPMAPV. El Decreto fue derogado por la disposición derogatoria de la Ley 7/2012, de 23 de abril, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a los servicios en el mercado interior. Esta misma Ley modificó distintos artículos de la LGPMAPV, relativos al régimen jurídico de las actividades clasificadas con el fin de fijar un régimen de intervención administrativa diferente en función de la incidencia que las actividades tienen en el medio ambiente y en la salud de las personas, de forma tal que aquellas que se considerasen tienen una incidencia más escasa quedasen sometidas a un régimen de comunicación previa.

³²⁵ Proyecto de Ley de Administración Ambiental de Euskadi. Recuperado el día 25 de abril de 2021, a las 13:30 de http://www.legebiltzarra.eus/ic2/restAPI/pvgune_descargar/default/40de5d64-50b1-49c8-b98d-fa8d8561709d

³²⁶ https://bideoak2.euskadi.eus/debates/legegintza_programa_e_jg_v/Proyectos_Ley.pdf

³²⁷ *Vid.* Título IV del proyecto de Ley de Administración Ambiental, relativo a la ordenación de las actividades con incidencia en el medio ambiente.

ordenación de las actividades con incidencia en el medio ambiente, bajo la premisa de la simplificación y unificación de los procedimientos administrativos previstos en la normativa sectorial de protección del medio ambiente³²⁸. La finalidad de esta regulación es, entre otras, prevenir, o cuando ello no sea posible, reducir y controlar la contaminación de la atmósfera, el agua y el suelo, al objeto de alcanzar un elevado nivel de protección del medio ambiente en su conjunto y de la salud de las personas, en clara consonancia con los fines de la normativa sobre emisiones industriales³²⁹.

De este modo se configura el régimen jurídico de la AAI, cuya regulación se corresponde con la recogida en la normativa IPPC, de acuerdo con el cual, en un solo acto emitido por el órgano ambiental de la CAPV y a través de un solo procedimiento administrativo, se integrarían las autorizaciones de producción y gestión de residuos; de vertidos a colector, al dominio público hidráulico y al dominio público marítimo-terrestre y de emisiones a la atmósfera³³⁰.

El segundo régimen de intervención, de nueva creación e inspirado en la normativa IPPC, es el de autorización ambiental única³³¹. De acuerdo con el mismo, en un solo acto emitido por el órgano ambiental de la CAPV, y a través de un único procedimiento administrativo previo, se integrarían las mismas autorizaciones que en el régimen anterior. La diferencia principal entre ambos instrumentos de intervención radica en el tipo de actividades sometidas a uno y otro régimen³³² y en el distinto contenido de la autorización ambiental integrada y de la autorización ambiental única³³³. En concreto, en el primer caso los VLE se establecerían con base en las MTD, mientras que, en el segundo, el Proyecto de Ley

³²⁸ VALENCIA MARTÍN, en “Los desarrollos legislativos...”, cit., 2018, pp. 4 y 5, señala que la refundición de permisos, “aun indudablemente ventajosa en sí misma, tiene 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 sustantiva”.

³²⁹ Vid. Artículo 20 a) del proyecto de Ley de Administración Ambiental, relativo a las finalidades de los regímenes de intervención ambiental.

³³⁰ Vid. Artículo 30.2 del proyecto de Ley de Administración Ambiental, relativo a la AAI.

³³¹ Vid. Artículo 31.2 del proyecto de Ley de Administración Ambiental, relativo a la autorización ambiental única.

³³² Las actividades del anexo I.A se someterían al régimen de autorización ambiental integrada y las del anexo I.B al de autorización ambiental única.

³³³ Vid. Artículo 42 del proyecto de Ley de Administración Ambiental, relativo al contenido de la autorización ambiental integrada y de la autorización ambiental única.

únicamente señala que su fijación se hará tomando en consideración, en su caso, dichas técnicas³³⁴.

Por último, el proyecto incluye la regulación de los regímenes correspondientes a la licencia de actividad clasificada y a la comunicación previa de actividad clasificada, introduciendo algunas modificaciones con respecto a la regulación de la LGPMAPV³³⁵, como es, entre otras, la atribución de las competencias para imponer medidas correctoras a los ayuntamientos o a los órganos forales de los Territorios Históricos³³⁶.

VI. EL COMPLEJO RETO DE DAR CUMPLIMIENTO A LA NORMATIVA SOBRE LAS EMISIONES INDUSTRIALES

El análisis de la normativa sobre las emisiones industriales que se recoge en este primer capítulo debe concluir, en nuestra opinión, reflejando aquellas cuestiones vinculadas con dicha normativa que conllevan una mayor complejidad de cumplimiento para sus destinatarios y que, en consonancia con el objeto de este trabajo, aconsejen la utilización de instrumentos de corresponsabilidad público-privada distintos a los tradicionales. Por esta razón, a continuación nos referimos, en primer lugar, a la preceptividad de que las condiciones de la AAI se revisen y actualicen, si es preciso, de forma periódica, en consonancia con la también periódica revisión y actualización de los documentos de referencia de las MTD, y a la consiguiente obligación de cumplimiento de las condiciones actualizadas por los titulares; una obligación normativa que conlleva un importante esfuerzo para los titulares de las instalaciones IPPC y también para las autoridades competentes que deben garantizar que este proceso se lleva a cabo. En segundo lugar, se identifican aquellas cuestiones que la práctica y la experiencia acumulada tras los años de aplicación del sistema

³³⁴ *Vid.* Artículo 41.1 y 2 del proyecto de Ley de Administración Ambiental, relativo a los valores límite de emisión de las autorizaciones ambientales.

³³⁵ El régimen de licencia de actividad clasificada, para las actividades del anexo I.C, se regula en los artículos 48 a 54 del proyecto de Ley de Administración Ambiental y el de comunicación previa de actividad clasificada en los artículos 55 a 58.

³³⁶ *Vid.* Artículo 51 del proyecto de Ley de Administración Ambiental, relativo a la imposición de medidas correctoras.

de prevención y control integrados de la contaminación han puesto de manifiesto, convirtiéndose en barreras para el buen funcionamiento del sistema de acuerdo con la percepción de los titulares de las actividades y las Administraciones públicas competentes.

VI.1. La periódica revisión de las condiciones de la AAI

Toda la normativa en materia de medio ambiente conlleva para sus destinatarios la constante obligación de dar cumplimiento a sus obligaciones mientras la actividad que es susceptible de generar impactos en el medio ambiente y la salud de las personas se encuentra en funcionamiento, y en algunos casos, incluso, aún después de que dicha actividad haya cesado³³⁷. Esta normativa también exige, como norma general, que los títulos habilitantes para el desarrollo de las actividades y las condiciones en ellos impuestas, se revisen y actualicen a medida que la legislación se modifica, los conocimientos científicos evolucionan o las propias características técnicas de las actividades varían³³⁸. La normativa sobre las emisiones industriales no es una excepción en lo que se refiere a la permanente necesidad de su cumplimiento mientras la actividad IPPC esté en funcionamiento y una vez deje de estarlo³³⁹. Igualmente, la Directiva 2010/75/UE y el TRLPCIC dejan patente la obligación de revisar y actualizar las condiciones de la AAI con el fin de asegurar los objetivos de la normativa en los casos en los que se produzcan cambios en las instalaciones,

³³⁷ Como ejemplos de esta obligación post cese de una actividad se pueden citar el Real Decreto 646/2020, de 7 de julio, por el que se regula la eliminación de residuos mediante depósito en vertedero, que en su artículo 16.3 relativo al procedimiento de clausura y mantenimiento postclausura establece la obligación, tras la clausura definitiva del vertedero, de que la entidad explotadora sea responsable de su mantenimiento, de la vigilancia, y control postclausura durante el plazo que será fijado por la autoridad competente teniendo en cuenta el tiempo durante el cual el vertedero pueda entrañar un riesgo significativo para la salud de las personas y el medio ambiente, sin que en ningún caso dicho plazo podrá ser inferior a treinta años. También puede citarse la Ley 4/2015, de 25 de junio, para la prevención y corrección de la contaminación del suelo de Euskadi que en su capítulo VI, relativo a la recuperación de la calidad del suelo establece la obligación de recuperar dicha calidad con independencia de que la actividad potencialmente contaminante del suelo esté en funcionamiento o no.

³³⁸ Por ejemplo, el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas, establece en su artículo 104, relativo a la revisión de las autorizaciones de vertido, que el organismo de cuenca podrá revisar las autorizaciones de vertido cuando sobrevengan circunstancias que, de haber existido anteriormente, habrían justificado su denegación o el otorgamiento en términos distintos; cuando se produzca una mejora en las características del vertido y así lo solicite el interesado; o para adecuar el vertido a las normas y objetivos de calidad de las aguas que sean aplicables en cada momento y, en particular, a las que para cada río, tramo de río, acuífero o masa de agua dispongan los Planes Hidrológicos de cuenca.

³³⁹ *Vid.* Artículos 22 de la Directiva 2010/75/UE, de 24 de noviembre, y artículo 23 del TRLPCIC, relativos ambos a las obligaciones tras el cierre de una instalación IPPC.

la contaminación generada o la seguridad del funcionamiento así lo requieran o cuando sea preciso cumplir con nuevas o revisadas normas de calidad ambiental³⁴⁰. Sin embargo, en la normativa que hemos estudiado esta obligación de actualización se ha reforzado de modo que el legislador europeo ha establecido, expresamente, la obligación de que en el plazo de cuatro años a partir de la publicación de las decisiones sobre las conclusiones relativas a las MTD, la autoridad competente garantice que las condiciones de la autorización se han revisado y, si fuera necesario, actualizado, en particular en lo referido a los VLE teniendo en cuenta los niveles de emisión asociados a aquellas nuevas conclusiones³⁴¹. Y todo ello como resultado del proceso de intercambio de información entre los Estados miembro, las industrias afectadas, las ONG promotoras de la protección del medio ambiente y la Comisión. A este respecto, es importante señalar que la propia Directiva 2010/75/UE establece que la Comisión debe tratar de actualizar los documentos de referencia MTD, a más tardar a los ocho años de la publicación de la versión anterior³⁴². Estas previsiones de la norma europea conducen a que se pueda afirmar que la obligación de asegurar la permanente adecuación a nuevos requerimientos jurídicos y técnicos es, en el caso de la normativa sobre las emisiones industriales, mucho más estricta que en el resto de la legislación protectora del medio ambiente. En otras palabras y de forma paralela a lo señalado por alguna autora sobre el sistema que configura la Directiva 2010/75/UE³⁴³, el hecho de disponer de una AAI no debe considerarse como un punto de llegada sino de partida, en la medida que será preciso proceder a lo largo de la vida de la actividad a su constante revisión y actualización de los requisitos asociados a las conclusiones sobre las MTD que periódicamente se publiquen por la Comisión.

³⁴⁰ *Vid.* Artículos 20 y 21 de la Directiva 2010/75/UE, de 24 de noviembre, y artículos 10 y 26 del TRLPCIC, relativos a las modificaciones de una instalación IPPC y a la revisión y actualización de las condiciones de la autorización.

³⁴¹ *Vid.* Artículos 21.3 de la Directiva 2010/75/UE, de 24 de noviembre, y artículos 26.2 del TRLPCIC, relativos a la revisión de las condiciones de la autorización en consonancia con la aprobación de nuevos documentos de MTD.

³⁴² *Vid.* Considerando nº13 de la Directiva 2010/75/UE, de 24 de noviembre.

³⁴³ REVUELTA PÉREZ, “Evolución de la...”, cit., 2018, p. 19. La autora señala que “el sistema de lucha contra la contaminación industrial de la Directiva 2010/75/UE no debe considerarse un punto de llegada sino de partida en la política de emisiones industriales de la Unión Europea. Los desarrollos producidos desde su aprobación (“Conclusiones MTD”; orientaciones sobre los Informes sobre la situación de partida del suelo, etc.); y, las numerosas cuestiones todavía pendientes de ser desarrolladas (entre otras muchas, ampliación del ámbito de aplicación, metodología de los análisis coste-beneficio a efectos de las exenciones en los valores límite de emisión, criterios de los análisis de riesgos) lo demuestran”.

VI.2. Las percepciones en torno a la efectiva aplicación de la normativa sobre las emisiones industriales: los informes de la Comisión de 2017 y 2020

El estudio sobre la aplicación de la Directiva 2010/75/UE requiere conocer la visión que sobre esta cuestión tienen la Comisión Europea y las autoridades competentes de los Estados miembro, como responsables de garantizar el efectivo cumplimiento de esta normativa. Ahora bien, esta percepción no puede ni debe ser la única que se tome en consideración para llevar a cabo esta valoración e identificar las posibles cuestiones que requieren la adopción de medidas para facilitar el mejor cumplimiento de la norma. Es pues necesario atender a otros puntos de vista, y en especial a los de quienes, como titulares de las actividades IPPC, deben dar respuesta a los requerimientos del sistema. En consecuencia, en los apartados siguientes se expondrá el resultado del análisis realizado sobre las percepciones, pública y privada, en torno las cuestiones que dificultan la eficacia de la normativa sobre las emisiones industriales de acuerdo con el informe publicado por la Comisión en 2017.

Asimismo, creemos que es muy relevante detenernos en el informe publicado en 2020 por la Comisión Europea en el que se recogen los resultados de la evaluación de la Directiva 2010/75/UE, como documento de apoyo a los trabajos para la modificación de esta norma³⁴⁴. Tal y como señala el informe, la evaluación recopiló las opiniones de los Estados miembro, la industria, ONG y otras partes interesadas en relación con la aplicación de la Directiva sobre las emisiones industriales.

Finalmente, es interesante plasmar el punto de vista que ofrecen aquellas entidades que representan intereses colectivos vinculados a la protección del medio ambiente.

VI.2.1. El informe de la Comisión del año 2017

El análisis de la aplicación de la Directiva sobre las emisiones industriales parte necesariamente del primer informe de la Comisión Europea elaborado sobre este tema en el

³⁴⁴ Commission staff working document evaluation of the Industrial Emissions Directive (IED). Recuperado el día 9 de marzo de 2021 a las 19:00 de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020SC0181&qid=1620058826441&from=ES>

que se recogen los informes de los Estados miembro que cubren la fase inicial de aplicación, esto es hasta el año 2013, así como los trabajos y actividades que se han llevado a cabo y las perspectivas de futuro³⁴⁵. El documento fue elaborado evaluando la información suministrada por los Estados miembro de acuerdo con la Decisión de Ejecución 2012/795/UE de la Comisión, por la que se establecen los detalles que dichos Estados deben notificar sobre la aplicación de la Directiva 2010/75/UE³⁴⁶. El análisis del informe deja patente que las sensaciones de la Comisión Europea y de las actividades IPPC, pese a ser coincidentes en algunos aspectos, difieren, como veremos, en cuestiones claves de la normativa.

VI.2.1.A. La positiva visión de la Comisión Europea

El informe publicado en 2017 da inicio señalando que la Directiva es el resultado de los esfuerzos por mejorar la legislación, en el sentido de que ha fusionado, racionalizado y simplificado diferentes normativas reemplazando los viejos sistemas de permisos múltiples. Asimismo, concluye con la valoración sobre la aplicación de la norma en términos muy positivos. En este sentido, la Comisión señaló que la Directiva es un buen ejemplo de mejora de la legislación en tanto en cuanto fusionó y simplificó siete actos legislativos europeos, además de crear un proceso único, altamente transparente y colaborativo para preparar los BREF. Sobre estos se afirma que son esenciales para garantizar que las MTD se puedan identificar de forma óptima a nivel de la UE, toda vez que garantizan la igualdad de condiciones, evitando que los Estados miembro tengan que realizar sus propias evaluaciones de mejores técnicas para cumplir sus obligaciones en virtud de la Directiva. Se subraya así que las conclusiones sobre las MTD son la referencia para las autoridades competentes, quienes establecen las condiciones del permiso para las instalaciones comprendidas en la normativa, brindan información a los responsables de la toma de decisiones sobre técnicas

³⁴⁵ Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo acerca de la aplicación de la Directiva 2010/75/UE y los informes finales sobre la legislación anterior. COM (2017) 727 final.

³⁴⁶ Decisión de Ejecución 2012/795/UE de la Comisión, de 12 de diciembre de 2012, por la que se establece el tipo, el formato y la frecuencia de la información que deben comunicar los Estados miembro sobre la aplicación de la Directiva 2010/75/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre las emisiones industriales. El anexo I de la Decisión establece los requisitos que deben transmitirse a la Comisión antes de septiembre de 2018, y el anexo II define la información requerida para septiembre de 2017.

relevantes que son económicamente viables y están técnicamente disponibles para la industria a fin de mejorar su comportamiento medioambiental.

Destaca la Comisión que, aunque en 2017 era aún muy temprano para ver los resultados prácticos del cambio que supuso la Directiva 2010/75/UE, el progreso entonces era alentador y las tendencias en las emisiones industriales parecían prometedoras. Por último, se recuerda que en los siguientes cuatro años el objetivo era finalizar las conclusiones sobre las MTD para todos los sectores industriales, controlar el uso de las flexibilidades relativas a las grandes instalaciones de combustión y apoyar proactivamente a los Estados miembro en su aplicación.

VI.2.1.B. La positiva, aunque muy matizada, visión de las actividades IPPC

Las opiniones provenientes de los sectores incluidos dentro del ámbito de aplicación de la normativa parten del reconocimiento de la normativa IPPC como mecanismo impulsor de la reducción de las emisiones a los medios y ejemplo de lo que debe ser una legislación que fusione, optimice y simplifique trámites administrativos previstos en la legislación protectora del medio ambiente³⁴⁷. Sin embargo, estos mismos sectores ponen de manifiesto cuestiones que, según nuestro criterio, es preciso gestionar de una forma adecuada si se quiere garantizar la consecución de las finalidades de la normativa que hemos estudiado.

De este modo, una de las mayores inquietudes de los sectores IPPC hace referencia a los costes económicos derivados del cumplimiento de la normativa y, en especial, de las inversiones necesarias para poder incorporar las tecnologías que permitan dar respuesta a los condicionantes asociados a las conclusiones sobre las MTD. Estos costes, señalan, pueden hacer disminuir el margen de explotación y la competitividad de algunos sectores IPPC frente a instalaciones situadas fuera de la Unión Europea sin medidas equivalentes de protección ambiental. Es por ello que, con el fin de evitar este efecto negativo, se demanda

³⁴⁷ Comisión Europea. Entre otras, opiniones de EXCA (Asociación Europea de Arcilla Expandida), EURACOAL (Asociación Europea del Carbón y el Lignito) y WKO (Cámara Federal de Economía de Austria). Staff working document: industrial emissions-evaluating the EU rules (2018). Recuperado el día 1 de noviembre de 2019 a las 11:30 de https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/ares-2018-4758971_en

que se analicen los costes y los beneficios asociados a la aplicación de las MTD y compararlos con los beneficios desde el punto de vista ambiental³⁴⁸.

En este mismo orden de cosas, la industria resalta el hecho de que estos costes, imprescindibles para dar cumplimiento a los VLE asociados a las conclusiones sobre las MTD, se asocian a beneficios de mejora ambiental teóricos e indeterminados. Así, se considera imprescindible dotar de una mayor transparencia a los procesos de identificación de las MTD que, en opinión de algunos sectores, se encuentran todavía en una fase experimental³⁴⁹. Asimismo, encontramos opiniones que hacen hincapié en que dichos procesos no promuevan un comportamiento proactivo de la industria puesto que, tal y como señalan, se penaliza a quienes realizan contribuciones más significativas por focalizarse la atención en ellos³⁵⁰.

Otra de las cuestiones que más preocupa a los sectores IPPC, desde su punto de vista, hace referencia a la falta de flexibilidad de la normativa, en concreto respecto de los plazos excesivamente cortos de los que disponen para llevar a cabo las modificaciones necesarias para adaptarse a los cambios tecnológicos³⁵¹, especialmente tras el refuerzo dado al papel

³⁴⁸ Congreso Nacional de Medio Ambiente 2018. Documento del Grupo de Trabajo de CONAMA 2018, GT-13, Directiva de emisiones industriales. Opinión de OFICEMEN (Agrupación de Fabricantes de Cemento de España). Recuperado el día 1 de noviembre de 2019 a las 10:30 de http://www.conama.org/conama/download/files/conama2018/GTs%202018/13_final.pdf. Esta opinión también se refleja en las conclusiones de la consulta pública realizada por la Comisión Europea en 2019 para evaluar la eficacia, la relevancia, la coherencia y el valor añadido de la Directiva 2010/75/UE y recopilar información fáctica, datos y conocimientos sobre la misma. De acuerdo con el informe que resume la evaluación realizada se concluye que existe una opinión generalizada sobre la contribución de la Directiva a la reducción y control de los impactos sobre el medio ambiente con origen en las grandes instalaciones industriales y el impulso dado al desarrollo de las mejores técnicas para prevenirlos y controlarlos. Sin embargo, cuando se pregunta sobre si para las actividades industriales es aceptable o no el coste que supone cumplir con las MTD en comparación con los benéficos obtenidos, el sentir mayoritario es menos favorable. Comisión Europea. Factual summary report on the public consultation for the evaluation of the industrial emissions directive (2019). Recuperado el día 3 de noviembre de 2019 a las 17:50 de https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/ares-2018-4758971/public-consultation_en

³⁴⁹ Comisión Europea. Opinión de EURACOAL (Asociación Europea del Carbón y el Lignito). Staff working document: industrial emissions-evaluating the EU rules (2018). Recuperado el día 1 de noviembre de 2019 a las 11:30 de https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/ares-2018-4758971_en

³⁵⁰ Comisión Europea. Opinión de ACEA (Asociación Europea de Fabricantes de Automóviles). Staff working document: industrial emissions-evaluating the EU rules (2018). Recuperado el día 1 de noviembre de 2019 a las 11:50 de https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/ares-2018-4758971_en

³⁵¹ Jornada sobre la aplicación de la Directiva de emisiones industriales. INERCO, octubre de 2018. Recuperado el día 2 de noviembre de 2019 a las 13:45 de <http://inercomunicacion.com/inerco-analiza-entarragona-la-aplicacion-de-la-Directiva-de-emisiones-industriales/>. En el mismo sentido, Jornada sobre la

de las MTD en la Directiva 2010/75/UE³⁵². En consecuencia, se proponen plazos más amplios, en determinados casos, para dar cumplimiento a los VLE fijados en la autorización, así como frecuencias mayores en los controles que se deben realizar en las aguas subterráneas y el suelo tomando en consideración el riesgo real de contaminación³⁵³.

Pero sin duda, una de las principales reclamaciones recurrentes de los sectores IPPC hace referencia a la tramitación administrativa que conduce al otorgamiento de las autorizaciones por las autoridades competentes. La percepción de estos sectores quedó reflejada en el informe elaborado en el marco del convenio de colaboración suscrito entre el entonces Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, la CEOE (Confederación Española de Organizaciones Empresariales) y CEPYME (Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa) con el objetivo de estudiar las cargas administrativas soportadas por las empresas españolas en relación con la AAI³⁵⁴. El informe refleja la percepción del sector empresarial afectado por la normativa destacando cuestiones como la duración y complejidad del procedimiento para el otorgamiento de AAI y la aportación desmesurada de información de, en su opinión, dudosa utilidad y con costes muy elevados para su obtención. Precisamente, y en lo que hace referencia a los costes, se destacaban aquellos considerados como inducidos, es decir, los derivados de la ralentización de decisiones de inversión en modernización y adaptación o ampliación de instalaciones como consecuencia de las demoras en la tramitación de las autorizaciones.

Directiva de emisiones industriales. Congreso Nacional de Medio Ambiente 2016. INERCO y ASEGRE (Asociación de Empresas Gestoras de Residuos y Residuos Especiales).

³⁵² Congreso Nacional de Medio Ambiente 2014. Documento del Grupo de Trabajo de CONAMA 2014, GT-9, Directiva de emisiones industriales. Opinión de CEOE (Confederación Española de Organizaciones Empresariales). Recuperado el día 2 de noviembre de 2019 a las 14:25 de http://www.conama.org/conama/download/files/conama2014//GTs%202014/9_final.pdf. En la ponencia se señalaba, asimismo, que “nos preocupa especialmente el encaje definitivo que tendrá en nuestro ordenamiento jurídico la regulación existente, y en vigor, en materia de suelos contaminados y las disposiciones que sobre este tema incorpora la nueva legislación. Por último, consideramos fundamental que la nueva obligatoriedad de disponer de un sistema de inspección ambiental no provoque diferencias procedimentales derivadas de la ausencia de criterios interpretativos comunes en todo el territorio nacional”.

³⁵³ Congreso Nacional de Medio Ambiente 2014. Documento del Grupo de Trabajo de CONAMA 2014, GT-9, Directiva de emisiones industriales. Opinión de CEOE (Confederación Española de Organizaciones Empresariales). Recuperado el día 2 de noviembre de 2019 a las 14:25 de http://www.conama.org/conama/download/files/conama2014//GTs%202014/9_final.pdf

³⁵⁴ CEOE. “Las cargas administrativas soportadas por las empresas españolas: estudio de la autorización ambiental integrada.” Resumen ejecutivo 2011. Recuperado el día 2 de noviembre de 2019 a las 18:05 de http://contenidos.ceoe.es/resources/image/cargas_administrativas_autorizacion_ambiental_integrada_1.pdf

Existía también, de acuerdo con el informe, la opinión generalizada de que las autorizaciones imponían muchas veces en sus condicionados un caudal periódico enorme de suministro posterior de información, con una frecuencia y grado de detalle excesivos y sin valor real en sí mismo, lo que encarecía notablemente la cumplimentación y envío de la misma por parte de las empresas. En este sentido, se destacaba que las Administraciones autonómicas no tomaban suficientemente en consideración la posesión de certificados EMAS e ISO 14000 por parte de las instalaciones sujetas a la normativa IPPC como ventaja administrativa para dar cumplimiento a estas exigencias de envío de información post AAI.

Finalmente creemos que resulta ilustrativo referirnos a la percepción que tienen las actividades IPPC de la CAPV en torno a la normativa que les es de aplicación y que se extrae del último ecobarómetro industrial correspondiente al año 2020³⁵⁵. De acuerdo con este estudio, las empresas IPPC se diferencian del resto de actividades por la mayor importancia que otorgan a la legislación, normativa y estándares en vigor como motivo para desarrollar acciones de mejora en la eficiencia de recursos. Sin embargo, una mayoría de estas actividades entienden el coste de las mismas como un obstáculo a la hora de desarrollar acciones para mejorar dicha eficiencia³⁵⁶. Asimismo, las actividades IPPC plantean también como obstáculo para desarrollar este tipo de acciones de mejora de la eficiencia, la dificultad para adaptarse a la legislación medioambiental³⁵⁷.

VI.2.2. El informe de evaluación de la Directiva del año 2020

El informe elaborado en 2020 a instancias de la Comisión tiene como finalidad evaluar el funcionamiento de la Directiva sobre las emisiones industriales, valorar si su alcance es el correcto y estimar el grado en el que se han alcanzado sus objetivos, todo ello con el fin

³⁵⁵ Ecobarómetro industrial 2020 de la CAPV

³⁵⁶ Tienen esta opinión un 78,8% las actividades IPPC en la CAPV y un 54,2% de las empresas individuales de la CAPV con más de 10 empleados.

³⁵⁷ Un 42,4% de las actividades IPPC de la CAPV tienen esta opinión frente al 25,5% del resto de empresas individuales de la CAPV con más de 10 empleados.

último de disponer de la información necesaria para la elaboración, si procede, de una propuesta de revisión de la norma.

De acuerdo con el informe publicado, el proceso de evaluación ha valorado en qué medida se han logrado los objetivos de la Directiva 2010/75/UE y los factores que pueden haber influido en ello; la relación entre los recursos económicos utilizados y los resultados obtenidos; el margen de mejora del sistema creado por la norma europea y la coherencia con otras acciones que se estén llevando a cabo en la Unión Europea o internacionalmente³⁵⁸.

Los principales resultados del informe demuestran, en primer lugar, que la Directiva ha jugado un papel importante en la reducción de emisiones de contaminantes de la industria, especialmente al aire, pero ha hecho una contribución más limitada a la descarbonización y la economía circular. En segundo lugar, destacan que el gran éxito de la norma es su modelo de gobernanza, que se basa en la creación conjunta de normas medioambientales con los Estados miembro, la industria y las ONG medioambientales. En tercer lugar, ponen de relieve que existe margen para optimizar y desarrollar aún más el sistema a través de: la ampliación de su alcance; la mejora de las disposiciones clave sobre los permisos y el control de las instalaciones; el establecimiento de mecanismos para garantizar un acceso más transparente y efectivo a la información ambiental, así como para favorecer la participación en la toma de decisiones en el otorgamiento de los permisos por parte de representantes de la sociedad civil³⁵⁹.

VI.2.3. El punto de vista crítico pero constructivo de la *European Environmental Bureau*

Una visión sobre la normativa IPPC requiere, para que sea completa, detenerse en el estudio de los posicionamientos que sobre esta materia emanan de entidades representativas de intereses colectivos que se vinculan con la protección del medio ambiente. En este sentido,

³⁵⁸ Informe sobre el apoyo a la evaluación de la Directiva 2010/75/UE, p.13.

³⁵⁹ Comisión Europea. Evaluación y revisión de la Directiva sobre las emisiones industriales. Recuperado el día 14 de marzo de 2021 a las 16:09 de <https://ec.europa.eu/environment/industry/stationary/ied/evaluation.htm>

creemos que es relevante la opinión de la *European Environmental Bureau* (en adelante EEB), cuando se pronuncia sobre esta cuestión en diciembre de 2019³⁶⁰. Entre las principales preocupaciones que esta entidad pone de manifiesto cabe citar las siguientes: el hecho, en su opinión, de dejar en manos de los operadores la elección de las mejores técnicas limitándose a respetar los niveles de emisión ya alcanzados; la consideración por los Estados miembro de los niveles de emisión asociados a las MTD como no vinculantes; el mal uso de las excepciones permitidas de acuerdo con el artículo 15.4 d la Directiva 2010/75, así como la falta de procedimientos para su aplicación; las dificultades para el acceso a la información y para la participación durante el procedimiento de otorgamiento de las autorizaciones; la escasez de medios para hacer funcionar el sistema en las autoridades competentes o la debilidad de las sanciones aparejadas al incumplimiento de las obligaciones de la normativa en algunos Estados miembro.

De forma paralela a esta opinión crítica, EEB propone algunas medidas para mejorar el sistema tales como: el establecimiento de mecanismos de reconocimiento para los operadores que inviertan en MTD más allá de los requerimientos legales; la eliminación del artículo 15.4 o en su defecto su revisión integral con el fin de limitar su aplicación y dotarle de una mayor transparencia y participación pública; la publicación combinada de información sobre la concesión de permisos, la inspección y los datos provenientes de la monitorización de emisiones y el incremento de la participación pública.

³⁶⁰ Changing the culture of regulating industrial activities. European Environmental Bureau. Recuperado el día 25 de mayo de 2021 a las 19:09 de https://mk0eeborgicuyptuf7e.kinstacdn.com/wp-content/uploads/2020/09/2019-12-16-IED-permitting-culture_NGOs-workshop-.pdf

CAPÍTULO 2. LOS ACUERDOS AMBIENTALES COMO INSTRUMENTOS VOLUNTARIOS DE CORRESPONSABILIDAD PÚBLICO-PRIVADA PARA LA TUTELA AMBIENTAL

INTRODUCCIÓN

Las complejas interrelaciones que se dan entre los diferentes medios, esto es, aire agua, suelo y la biodiversidad, junto con el estado constantemente cambiante de los conocimientos técnicos que obliga a proceder, a veces con urgencia, a adaptaciones y cambios de estrategia significativos, hacen que la legislación en materia de medio ambiente evolucione a un ritmo mucho más rápido que en otros campos legislativos. Este hecho constituye, en sí mismo, un reto al que se enfrentan las Administraciones públicas y los titulares de aquellas actividades con potenciales efectos negativos sobre el medio ambiente o la salud de las personas, complejizando la aplicación del ordenamiento jurídico ambiental³⁶¹. De este modo, la ejecución y el control de las obligaciones que se derivan de este acervo normativo ambiental, cada vez mayor y más complejo, requieren de la aplicación de medidas innovadoras que faciliten el cumplimiento de los objetivos para los cuales esa normativa ha sido creada, como alternativa a la vía de la imposición, que no es ni la única ni la mejor de las posibles soluciones³⁶². Entre las posibles acciones que pueden adoptarse en esta dirección, la

³⁶¹ No obstante, esta es solo una de las causas que provoca una quiebra importante en la aplicación del Derecho ambiental. Algunos autores han señalado otras razones que también influyen. KRÄMER, en “Deficits in application...”, cit., 1997, pp.471-495, considera como causas de este déficit el hecho de que la normativa ambiental de la Unión Europea carezca de un grupo económico eficaz que persiga su implementación junto con la utilización de términos imprecisos en las Directivas ambientales que dificultan el control de su cumplimiento y la intervención de los ciudadanos. MARTÍNEZ ARAGÓN, en “El control de...”, cit., 1997, pp.503-505, menciona como principal problema de la debilidad del ordenamiento jurídico ambiental frente a otros sectores, el hecho de que la Comisión Europea carezca de poderes de inspección, sancionadores y cautelares y que el TJUE actúe con años de retraso sobre la realidad ambiental ya deteriorada. LOZANO CUTANDA, en *Derecho ambiental administrativo*, cit., 2000, pp. 150 y 151, cita como causas del déficit de ejecución de la normativa ambiental de la Unión Europea, perfectamente trasladables, en nuestra opinión, al Estado y a las Comunidades Autónomas: la carencia de medios personales y materiales, la falta de control por los particulares y la resistencia de las autoridades de los Estados miembro a hacerlo por temor a que las medidas ambientales hagan peligrar el empleo, incrementen la inflación o afecten a la competitividad.

³⁶² DE MIGUEL PERALES, *Derecho español del...*, cit., 2000, p. 35. El autor afirma que la protección del medio ambiente es una cuestión lo suficientemente importante, complicada y cara como para que los agentes económicos y sociales, así como las autoridades administrativas, se hayan dado cuenta de que, con toda seguridad, la vía de la imposición no es la única, y probablemente tampoco la mejor. RUÍZ-ARREDONDO, RIVERA-PLANTER y MUÑOZ-PIÑA, en *Incentivos económicos de...* cit., 2006, p.1, afirman que la aplicación coercitiva de la legislación ambiental es necesaria pero no es suficiente para la mejora ambiental

colaboración y la concurrencia de esfuerzos públicos y privados, tales como las fórmulas paccionadas y consensuadas, los acuerdos normativos o la mediación y el arbitraje, se postulan como alternativas con las que abordar el reto ambiental³⁶³. En esta línea, se resalta por algunos autores la importancia de la actividad convencional en materia de medio ambiente, como un exponente de la evolución del derecho administrativo e instrumento para consensuar la intervención pública con los particulares, teniendo en cuenta el papel de los poderes públicos como garantes de los intereses de la comunidad³⁶⁴. No obstante, y admitiendo este proceso evolutivo del derecho administrativo en lo que a la utilización de la vía convencional en materia de medio ambiente se refiere, es preciso reconocer que aún hoy su uso no es generalizado como instrumento de política ambiental³⁶⁵.

de modo que, aunque la multa o la clausura pueda ser una motivación importante, también es cierto que muchas actividades están dispuestas a ir más allá de las exigencias ambientales participando en esquemas voluntarios. Por su parte, ANDRICH, en “Panorama acerca de...”, cit., 2011, p.10, opina que antes de la aprobación de cualquier normativa habría que reflexionar sobre la posibilidad de cumplimiento de la norma y su efectividad y sobre los incentivos y medios más idóneos para hacerlo. Otros autores, sin embargo, propugnan el endurecimiento de la legislación ambiental para inducir a una mayor concienciación entre las empresas debiendo la Administración legislar y hacer cumplir la legislación como primera medida de control ambiental sin perjuicio de que pueda disponer de otros instrumentos. De esta opinión, DEL BRIO GONZÁLEZ, FERNÁNDEZ SÁNCHEZ y JUNQUERA CIMADEVILLA, en “Impulso medioambiental en...”, cit., 2001, p.163. MORA RUÍZ, en “Tendencias del derecho...”, cit., 2012, p.528, afirma que el Derecho Administrativo se está convirtiendo en la avanzadilla del Derecho Administrativo General en cuanto a los cambios que se están operando en nuestra sociedad y que tienen que ver con la reducción de las cuotas de presencia de lo público en el desempeño de funciones que hasta ahora se ahora se ejercían en exclusividad por las Administración.

³⁶³ PÉREZ MORENO, “Instrumentos de tutela...”, cit., 1995, p.110.

³⁶⁴ HOFFMANN-RIEM, en “La reforma del...”, cit., 1993, p.53. Por su parte, LASCOUMES, en *L'Éco-pouvoir: environnements et...*, cit., 2010, pp.178 y 179, considera a los acuerdos ambientales como una etapa intermedia y temporal entre la normativa de mando y control y la libertad de pactos como política ambiental final.

³⁶⁵ La Comunicación de 1996 recogió en su anexo una breve presentación de la experiencia de cada Estado miembro en relación con los casos y el modo en que se habían utilizado los acuerdos sobre el medio ambiente. Los datos recogidos en la Comunicación ponían de manifiesto que eran dos los Estados miembro que destacaban sobre el resto por el número de acuerdos suscritos: Países Bajos y Alemania. A esta misma conclusión llegaba el estudio comparativo de los acuerdos y convenios en diversos países europeos elaborado un año más tarde. Comisión Europea. de la “Comunicación relativa a...”, 1996. Sobre este estudio véase, AEMA., “Environmental agreements: environmental...”, cit., 1997, pp. 1-93. Más recientemente cabe citar el proyecto denominado “diálogo de vecindad” que la Red Europea para la aplicación y el cumplimiento de la legislación ambiental, IMPEL, desarrolló entre 2004 y 2010 con el fin de demostrar como el diálogo entre la Administración, la ciudadanía y las actividades con impacto sobre el medio ambiente y la salud pública puede ser un instrumento válido para resolver conflictos, establecer mejores relaciones entre las partes y mejorar el comportamiento ambiental de dichas actividades sin la presión de los instrumentos tradicionales como las sanciones o la vía judicial. Recuperado el día 18 de abril de 2021 a las 12:30 de <http://www.impel.eu/projects/resolution-of-environmental-conflicts-by-neighbourhood-dialogue/>.

Partiendo de la consideración de los acuerdos ambientales público-privados como un medio útil para facilitar el cumplimiento de la legislación ambiental, una vez admitidas las ventajas que de ellos se puedan derivar, el siguiente paso debe ser el de impulsar el uso de estos instrumentos de concertación, pero de un modo ordenado y con todas las garantías jurídicas. Para ello es necesario conocer las bases jurídicas que permiten su aplicación y los requisitos a los que deben someterse para poder ser válidos y desplegar toda su eficacia, junto con los aprendizajes derivados de alguna experiencia que ha recurrido a la vía de la concertación ambiental, todo ello con el fin de identificar las barreras y las oportunidades que van implícitas en todo proceso de negociación ambiental. De estas cuestiones se trata en las páginas siguientes reflejando las conclusiones a las que se ha llegado para, posteriormente, trasladarlas al conjunto de disposiciones que conforman el régimen jurídico de la prevención y el control integrados de la contaminación. De esta forma, se pone de manifiesto el valor de los acuerdos ambientales como instrumentos con los que dar respuesta a los desafíos que, para la Administración pública ambiental y los particulares, se derivan de esta normativa.

El análisis de la posible utilización de los acuerdos ambientales como mecanismo para la definición y puesta en aplicación de políticas públicas en materia de medio ambiente, ha requerido necesariamente detenerse, en primer lugar, en aquellos actos jurídicos que tienen su origen en las Instituciones de la Unión Europea, dado su inmediato efecto en los ordenamientos jurídicos de los Estados miembro y, en segundo lugar, en el ordenamiento jurídico del Estado desde una doble vertiente: por un lado, dirigiendo el foco de atención a la normativa ambiental, y en concreto a aquellas disposiciones que abordan el uso de los acuerdos como medio para la puesta en aplicación de sus contenidos y, de otro lado, incorporando a este estudio aquellas normas del ordenamiento jurídico administrativo común aplicable a todas las Administraciones públicas en las que pueda sustentarse el empleo de los instrumentos de concertación a los que hacemos referencia.

Indudablemente, y considerando las competencias que para la protección del medio ambiente corresponden a las Comunidades Autónomas de acuerdo con la Constitución y los distintos Estatutos de Autonomía, ha sido preciso examinar las normas que en el ejercicio de esta potestad se han dictado incorporando disposiciones que regulan los acuerdos ambientales, con especial atención a la normativa de la CAPV.

Finalmente, y antes de exponer el análisis de las diferentes cuestiones que hemos adelantado, es necesario hacer una consideración relativa a la terminología que es utilizada a lo largo de este trabajo para referirnos a los acuerdos en materia de medio ambiente. A fin de facilitar la lectura y no incurrir en reiteraciones excesivas se emplean términos como “*acuerdo ambiental*”, “*acuerdo en materia de medio ambiente*” o simplemente “*acuerdo*” para aludir a este tipo de instrumento de concertación que, como veremos, no cuenta con una definición estándar. Los términos que se utilizan engloban, a su vez, otros como “*convenio, pacto o contrato ambiental*”, en la medida que compartan los elementos característicos que se estudian. Evitamos utilizar el adjetivo “*voluntario*”, a pesar de que parte de la doctrina que se ha ocupado del estudio de los acuerdos ambientales lo emplea, al considerar que el hecho de que las partes no estén obligadas a suscribirlos hace que sean voluntarios. Igualmente, la mayor parte de la normativa a la que nos referimos también lo hace. Nosotros entendemos, sin embargo, que el término “acuerdo” lleva implícito el de “voluntario” y por lo tanto utilizarlos de manera conjunta sería redundante. En cualquier caso, respetamos la voz “acuerdo voluntario” cuando esta sea utilizada por los autores o recogida en la diferente normativa estudiada.

I. CONSIDERACIONES PREVIAS SOBRE LOS DIFERENTES TIPOS DE ACUERDOS AMBIENTALES

Como se expondrá en los apartados siguientes, la normativa en materia de medio ambiente y los actos jurídicos emitidos por las Instituciones de la Unión Europea en relación con los acuerdos ambientales, abordan su regulación configurando una amalgama de los diferentes tipos y subtipos en los que dichos instrumentos se pueden encuadrar. A este respecto es preciso tener en cuenta que no existe un concepto unívoco de lo que debe entenderse por acuerdo ambiental, sino que dentro del mismo tienen cabida una variedad de tipos que se pueden clasificar atendiendo a cuestiones tales como los sujetos implicados en el acuerdo, su objeto y finalidad o el momento de la celebración del mismo. Resulta conveniente, por lo tanto, detenerse previamente en la exposición de las diferentes clases de acuerdos ambientales para poder, por un lado, entender el sentido y el alcance de la normativa y de los actos jurídicos a los que luego nos referiremos y, por otro, optar únicamente por aquellas

categorías de acuerdos que, en nuestra opinión, permiten articular mejor la corresponsabilidad público-privada para la protección del medio ambiente y, en concreto, y dados los fines de este trabajo, dar cumplimiento a la normativa sobre las emisiones industriales.

De este modo, y como punto de partida para describir esta categorización, son relevantes las opiniones de algunos autores³⁶⁶ que estiman que es posible establecer tres formas básicas de acuerdos ambientales. En primer lugar encontraríamos aquellas iniciativas unilaterales de empresas o de asociaciones sectoriales empresariales en base a la cuales estas organizaciones se imponen a sí mismas objetivos de mejora de su comportamiento ambiental mediante el desarrollo de acciones concretas³⁶⁷; en segundo lugar se situarían los programas diseñados por una Administración pública para promover la participación de estas entidades mediante su adhesión voluntaria a ellos, también en este caso con el propósito de alcanzar objetivos ambientales, normalmente en relación con un sector empresarial en concreto; por último, y adecuándose a la concepción más clásica de un acuerdo ambiental, aquellos en los que la Administración pública y una empresa o asociación sectorial formalizan un compromiso para alcanzar unas determinadas finalidades ambientales.

Pese a que, como vemos, alguna doctrina incluye dentro del concepto de acuerdo las tres tipologías que hemos citado, en nuestra opinión, solo la última, esto es, la relativa a los acuerdos bilaterales entre la Administración pública y los particulares, debería calificarse como tal, ya que las demás carecen de algunos elementos básicos que, como más adelante expondremos, caracterizan los acuerdos. Así, cuando se trata de iniciativas voluntarias

³⁶⁶ CARRARO y LÉVÊQUE, “Introduction: The rationale...”, cit, 1999, p.1; HIGLEY, CONVERY y LÉVÊQUE, “Voluntary approaches: an...”, cit., 2001, p.6; SEGERSON, “Voluntary approaches to...”, cit., 2013, p.163.

³⁶⁷ PARRA LUCÁN, en “Derecho civil: contrato...”, cit., 2016, pp.497 y 499, destaca el hecho de que las empresas y otras organizaciones privadas hayan percibido, desde hace tiempo, que la responsabilidad social es rentable y permite competir en el mercado en mejores condiciones. Añade que en el Estado hay iniciativas que muestran “cómo lo verde vende y une a empresas y administraciones en la lucha contra el cambio climático”. Ejemplo de ello es, entre otros, el Pacto Mundial de Naciones Unidas para promover la responsabilidad social empresarial en las áreas de derechos humanos, normas laborales, medio ambiente y lucha contra la corrupción en las actividades y la estrategia de negocio de las empresas, al que pertenecen 1859 entidades del Estado. Recuperado el día 9 de mayo de 2021 a las 17:30 de <https://www.unglobalcompact.org/interactive>

adoptadas por una empresa o asociación sectorial no existe la bilateralidad propia de un acuerdo toda vez que solo encontramos una parte, la privada, que es quien asume voluntaria y unilateralmente un compromiso vinculado a su comportamiento ambiental, sin que la parte pública, la Administración, forme parte de aquel³⁶⁸. Únicamente en el supuesto de que dicho compromiso fuera también reconocido por la autoridad competente existiría bilateralidad, pero faltaría otro elemento característico de un acuerdo, esto es, la negociación entre las partes en la que ambas, desde unas posiciones iniciales y tras una transacción, llegan a formalizarlo. Lo mismo sucedería en el segundo tipo de acuerdo al que la doctrina estudiada se refiere, es decir, los programas diseñados por la Administración a los que las empresas o asociaciones sectoriales se adhieren de forma voluntaria. En este supuesto tampoco se produce una negociación, puesto que las condiciones del programa son las que la Administración establece y solo los particulares pueden adherirse o no a ellas, pero sin que exista transacción.

Es indudable que este tipo de iniciativas, a las que no creemos quepa definir como acuerdos, pueden tener valor cuando son utilizadas con el fin de adoptar medidas y llevar a cabo acciones que permitan obtener resultados que superen los objetivos establecidos en la normativa, bien porque los particulares lo deciden hacer de forma voluntaria, bien porque es la Administración la que invita a que lo hagan. Pero si de lo que se trata es de facilitar el cumplimiento de la normativa ambiental en los términos por esta fijados, creemos que son

³⁶⁸ MORA RUIZ, *La Gestión ambiental...*, cit., 2007, p.258; SÁNCHEZ SÁEZ, “Los acuerdos voluntarios...”, cit., 2004, p.292. Esta autora señala que este tipo de acuerdo “es un instrumento ambiental de carácter no bilateral ni sinalagmático, ya que la administración no es parte de este y no se celebran convenios. Al contrario, supone un clausulado de medidas ambientales a adoptar por las empresas que se adhieran al sistema, -de carácter privado- por puro convencimiento sin que existan medidas administrativas de fomento que inciten a las partes a adherirse”. En el mismo sentido, GALILEA SALVATIERRA y ALENZA GARCÍA, en “Los Convenios Ambientales... (I)”, cit., 2002, p. 7. Los autores se refieren en este sentido a “los denominados compromisos unilaterales o autorreguladores (unilateral commitments) que consisten en programas de mejora ambiental que las empresas establecen por sí mismas y que comunican a los agentes implicados (trabajadores, accionistas, clientes...). Estas iniciativas suelen fijar objetivos cualitativos antes que restricciones cuantitativas de reducción de niveles de contaminación y no suelen establecer previsiones acerca del control, la publicidad y las posibles sanciones derivadas de sus actividades. Estas razones, así como la total ausencia de las autoridades en el diseño y ejecución de estas instituciones motivan que su credibilidad sea muy limitada. Similar es la opinión de MORA RUIZ, en *La Gestión ambiental...*, cit., 2007, p.261, para quien este tipo de acciones que no trasciende en ningún modo del ámbito de los sujetos particulares “no puede tener relevancia como técnica de protección ambiental, aunque pueda tener cierta repercusión publicitaria de o de imagen de la empresa o sujeto privado que suscriba acuerdos de carácter ambiental, ya que puede constituir un aliciente para comportamientos correctos o de mejora en relación con el cumplimiento de la legalidad ambiental”.

los acuerdos bilaterales los que pueden servir a este fin, y ello con independencia de que las partes, también en estos casos, puedan acordar la adopción de medidas que vayan más allá de los mínimos establecidos por dicha normativa. Dado que el objeto de este trabajo es demostrar la capacidad de los acuerdos para facilitar el cumplimiento de las obligaciones que establece la legislación sobre las emisiones industriales, tanto a las actividades afectadas como a las autoridades competentes para garantizar su aplicación, hemos centrado el objeto de la investigación en los acuerdos bilaterales en los que la parte pública y privada transaccionan dentro de los márgenes de la discrecionalidad que ofrece la normativa y satisfacen los requisitos en ella fijados. En consecuencia, hemos prescindido del estudio de los dos tipos de iniciativas voluntarias, pero unilaterales, que se han descrito, al considerar que no permiten articular la relación de corresponsabilidad público-privada cuya viabilidad se ha pretendido demostrar.

Al profundizar en el estudio de los diferentes tipos de acuerdo, es posible distinguir entre los acuerdos normativos y los acuerdos ejecutivos tomando como criterio delimitador su objeto principal³⁶⁹. Los primeros tendrían como finalidad, tanto el establecimiento del marco regulador de una determinada materia ambiental, con origen o no en una Directiva, como el desarrollo de aspectos concretos establecidos en una normativa, pero sin modificarla, regulando cuestiones como las obligaciones de los agentes implicados, los objetivos ambientales o los niveles de contaminación. Por el contrario, los denominados acuerdos ejecutivos en ningún caso pretenden crear o desarrollar el marco regulador, sino que surgen con la vocación de facilitar el cumplimiento de las exigencias ambientales recogidas en la normativa aplicable a una actividad o de promover la mejora ambiental del comportamiento de esta actividad, más allá de lo establecido en dicha normativa.

Sin perjuicio de que, como veremos, el recurso a los acuerdos normativos se ha destacado por la Comisión Europea y el Consejo como instrumento de la política ambiental, solo los acuerdos ejecutivos han sido analizados en esta investigación, dado que la posibilidad de su utilización, en relación con la normativa sobre las emisiones industriales, se encuentra

³⁶⁹ En relación con esta cuestión hemos seguido la clasificación que lleva a cabo BETANCOR RODRÍGUEZ, en *Instituciones de derecho...*, cit., 2001, pp. 1215-1237. Otras posibles clasificaciones complementarias son las de SANZ PÉREZ, en “Los acuerdos ambientales...”, cit., 2001, pp. 10 y 11 y PAREJO ALFONSO, en “Eficacia y Administración...”, cit., 1995. p.183.

limitada por dos razones fundamentales. La primera, porque esta materia, tal y como se ha expuesto en el capítulo anterior, dispone de un complejo y desarrollado marco regulador que deja un estrecho margen para nuevos despliegues normativos que alienten el uso de acuerdos público-privados. La segunda, porque de acuerdo con la Recomendación 96/733, relativa a los acuerdos sobre medio ambiente por los que se aplican Directivas comunitarias³⁷⁰, el primer requisito para la utilización de acuerdos normativos como medio para trasponer una Directiva sobre medio ambiente es que esta autorice expresamente su aplicación mediante acuerdos; autorización que no consta en la Directiva 2010/75/UE ni tampoco en su predecesora, la Directiva 96/61/CE. No obstante, estos instrumentos de concertación podrían ser una alternativa objeto de estudio en relación con futuras normas europeas antes de que se incorporen al Derecho del Estado³⁷¹.

Por último, también es posible diferenciar entre dos tipos de acuerdos ambientales atendiendo a los sujetos implicados desde la parte privada, esto es, los denominados acuerdos ambientales sectoriales, en los que es un sector de actividad quien negocia y suscribe el acuerdo, y los individuales, en los que es una instalación en particular quien formaliza el acuerdo con la Administración pública. Ambos tipos, sectoriales e individuales, han sido objeto de análisis en este trabajo con el objetivo de demostrar su valor como instrumento facilitador del cumplimiento de las exigencias de la normativa IPPC.

Además, es preciso tener en cuenta que existen otras cuestiones que dentro de cada categoría de acuerdo tienen relevancia, y que por lo tanto ha sido necesario analizar, pero que no se han tomado como criterios para ordenar dichas categorías. Entre estas cuestiones cabe citar,

³⁷⁰ Recomendación de la Comisión de 9 de diciembre de 1996 relativa a los acuerdos sobre medio ambiente por los que se aplican Directivas comunitarias (96/733/CE.)

³⁷¹ En este sentido se pronuncia PÉREZ MORENO, en “La cuestión medioambiental...”, cit., 1997, pp. 31 y 32. HARMAN, en *Environmental regulation in...*, cit., 2004, pp.141-149, opina que los acuerdos normativos encuentran cabida en ciertos ámbitos donde la regulación directa no tiene alcance, de forma que se constituyen en una extensión de las normas en ámbitos inalcanzables para las autoridades. Sin embargo, otros autores dudan sobre el papel actual de los acuerdos normativos como mecanismo de regulación., Se menciona así el caso de Alemania, que en los 80 y 90 del siglo XX fue una referencia en la utilización de los acuerdos normativos, convirtiéndose en un elemento distintivo de su política ambiental. Posteriormente su uso ha ido decreciendo como consecuencia de la aprobación de normativa en la Unión Europea generando una armonización en la mayoría de los campos del medio ambiente que deja poco espacio a la regulación mediante este tipo de instrumentos voluntarios. LEES, “*Environmental policy in...*”, cit., 2007, p. 175; TÖLLER, “*The rise and...*”, cit., 2013, p.82.

en primer lugar, la eficacia del acuerdo, que permite diferenciar entre los que solo pretenden un acercamiento de las partes y los que vinculan a la Administración pública para el dictado de una resolución y a los particulares, que sugieren el cumplimiento de determinadas prestaciones. En segundo lugar, y en función del momento en el que se suscribe el acuerdo en relación con un concreto procedimiento administrativo ambiental, es posible referirse a los acuerdos extraprocedimentales y los intraprocedimentales. Los primeros tendrían por objeto mantener negociaciones previas al inicio del procedimiento para la obtención del título administrativo que habilite para el ejercicio de una actividad, de acuerdo con la normativa ambiental aplicable, y se enmarcarían en lo que algunos autores denominan la actuación informal de la Administración³⁷². Los segundos, esto es, los acuerdos intraprocedimentales, se desarrollarían durante la tramitación del procedimiento administrativo ambiental, bien como un trámite intermedio o bien como una resolución final del mismo.

II. LOS ACUERDOS COMO INSTRUMENTO DE LA POLÍTICA AMBIENTAL EN LA UNIÓN EUROPEA Y LOS BENEFICIOS DERIVADOS DE SU UTILIZACIÓN

Las Instituciones de la Unión Europea han prestado atención a la vía de la concertación público-privada como instrumento de la política ambiental para estimular el dialogo entre la Administración pública y las actividades con incidencia ambiental, fundamentalmente de tipo industrial, desde que en el año 1996 la Comisión hiciera pública una primera comunicación sobre esta cuestión³⁷³. Si bien, en un principio, se consideró a este tipo de instrumentos voluntarios como un complemento de la legislación ambiental y “fundamento

³⁷² SCHULZE-FIELITZ, en “¿Informalidad o ilegalidad...?”, cit., 1993, p.101. El autor considera que esta actividad no es más o menos frecuentemente ilegal que la actuación formal de la Administración y no puede ser calificada, en términos generales, como una actuación administrativa desviada. De lo que se trata, según el autor, es de someter los procedimientos informales que sean más susceptibles de incurrir en antijuridicidad a controles que resulten apropiados a los tipos específicos de actuación formal. Por su parte, VELASCO CABALLERO, en *Las cláusulas accesorias...*, cit., 1996, p. 546, señala que “este proceder administrativo tiene las ventajas de la flexibilidad, ahorro en costes y tiempo, mayor colaboración del particular y evitación de litigios. Además, resulta idóneo para llevar a cabo la ponderación de intereses que exige el principio de proporcionalidad. Y, por último, la existencia de acuerdo sobre el contenido de la licencia evita la imposición unilateral de cláusulas accesorias por parte de la Administración. Pero frente a estas ventajas de la actuación informal, resulta también que se pierde en transparencia y previsibilidad de la actuación administrativa”.

³⁷³ Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 27 de noviembre de 1996, relativa a los acuerdos sobre el medio ambiente [COM (96) 561 final].

imprescindible de la política comunitaria de medio ambiente”³⁷⁴, las acciones desarrolladas posteriormente para su despliegue no puede decirse que hayan sido especialmente pródigas y ambiciosas. No obstante, los diferentes actos emanados de las Instituciones de la Unión, orientando sobre el uso de los acuerdos ambientales, constituyen una referencia obligada cuando se estudia su viabilidad como alternativa real a instrumentos tradicionales como pueden ser las autorizaciones, licencias y permisos otorgados por una autoridad sin recurrir a la negociación cuando sea posible.

II.1. Los acuerdos ambientales: un instrumento de la política de medio ambiente de la Unión Europea con distintas finalidades

Cuando en el Derecho Comunitario se hace referencia a los “acuerdos en materia de medio ambiente”, es obligado detenerse en una serie de actos aprobados por la Comisión y el Consejo entre los años 1996 y 2002 que analizan la posibilidad de su utilización como mecanismos de la política ambiental impulsores de la colaboración público-privada en este ámbito. El primero de estos actos es la Comunicación del año 1996 que tiene por objeto el establecimiento de un marco para la utilización de los acuerdos sobre el medio ambiente como instrumento de aplicación de las Directivas comunitarias³⁷⁵. Esta primera Comunicación dio lugar a la aprobación, ese mismo año, de una Recomendación de la Comisión en la que se establecen orientaciones sobre la utilización de acuerdos entre las Administraciones públicas y los sectores económicos como medio de aplicación de las Directivas sobre medio ambiente³⁷⁶. Ambos pronunciamientos se producen estando en vigor el V Programa de Acción en materia de medio ambiente, en el que se propugnaba un diálogo más estrecho con la industria y el uso de los acuerdos para este fin³⁷⁷. Estas ideas también

³⁷⁴ Comisión Europea, “Comunicación relativa a...”, 1996, apartado II.6, en relación con los contenidos y objetivos de la Comunicación.

³⁷⁵ Comisión Europea, “Comunicación relativa a...”, 1996.

³⁷⁶ Comisión Europea. “Recomendación relativa a...”, 1996.

³⁷⁷ De acuerdo con el V Programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible “hacia un desarrollo sostenible”, la nueva estrategia de relación con la industria se debía traducir “en un diálogo más estrecho con la industria y en la promoción, en las circunstancias adecuadas, de acuerdos voluntarios u otras formas de autorregulación”. *Vid.* Apartado 19 del Resumen de la Resolución 93/C 138/01, de 1 de febrero de 1993, del Consejo y de los representantes de los gobiernos de los Estados miembro reunidos en el seno del Consejo, sobre un Programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible.

encontrarán su reflejo unos años más tarde, en 2002, en el VI Programa de Acción Comunitario en Materia de Medio Ambiente, en el que se ponía de manifiesto la importancia de los acuerdos para mejorar el comportamiento medioambiental de las empresas, contribuir a alcanzar objetivos medioambientales claros y permitir la reducción de emisiones de GEI³⁷⁸. Asimismo, el VII Programa de Acción en Materia de Medio Ambiente, dentro de los instrumentos políticos que permiten a las empresas comprender mejor cómo repercuten sus actividades sobre el medio ambiente y cómo gestionar ese impacto, destaca las herramientas y medidas voluntarias que complementan el marco legislativo³⁷⁹.

En 1997 era el Consejo el que se pronunciaba sobre este tema en una Resolución en la que estimaba que los acuerdos sobre el medio ambiente podían desempeñar un papel en el conjunto de instrumentos de la política ambiental, al fomentar un enfoque de previsión en la industria, en especial en los sectores que contaran con organizaciones representativas o con un número limitado de empresas³⁸⁰. En dicha Resolución, el Consejo define a la Comunicación de 1996 como una “valiosa reflexión sobre cómo favorecer una mejor comprensión de los acuerdos sobre el medio ambiente y como un primer paso hacia su aplicación eficaz”. Además, el Consejo considera útil la lista de requisitos necesarios para su elaboración y aplicación, tomando en consideración el tipo de acuerdo y las características de cada Estado miembro³⁸¹.

³⁷⁸ *Vid.* Artículos 3.5 y 5.2.VI., de la Decisión 600/2002/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 22 de julio de 2002 por la que se establece el Sexto Programa de Acción Comunitario en materia de Medio Ambiente “Medio ambiente 2010: el futuro está en nuestras manos” (COM/2001/0031 final). El Programa volvía a poner de manifiesto la importancia de los acuerdos para mejorar el comportamiento medioambiental de las empresas y contribuir a alcanzar objetivos medioambientales claros. Asimismo, en materia de cambio climático el Programa aludía, como instrumento para alcanzar los objetivos fijados para hacer frente a este problema, a los acuerdos ambientales con sectores de la industria a efectos de permitir reducciones de emisiones de gases de efectos invernadero.

³⁷⁹ *Vid.* Considerando nº33 de la Decisión 386/2013/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de noviembre de 2013, relativa al Programa General de Acción de la Unión Europea en materia de Medio Ambiente hasta 2020, “Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta”. En dicho considerando se señala que “Una combinación adecuada de instrumentos políticos permitiría a las empresas y los consumidores comprender mejor cómo repercuten sus actividades sobre el medio ambiente y saber cómo gestionar ese impacto. Entre tales instrumentos políticos cabe citar los siguientes: incentivos económicos, instrumentos de mercado, requisitos en materia de información y herramientas y medidas voluntarias que complementen el marco legislativo y comprometan a las partes interesadas a distintos niveles”.

³⁸⁰ Resolución del Consejo de 7 de octubre de 1997 sobre los acuerdos en materia de medio ambiente (97/C 321/02).

³⁸¹ Consejo de la Unión Europea, “Resolución sobre los...”, 1997.

Sin embargo, y aun reconociendo la importancia que el Consejo otorga a la Comunicación, hay una cuestión previa que, en nuestra opinión, es necesario concretar para valorar la utilidad de dichos requisitos, esto es, los tipos de acuerdos sobre el medio ambiente que son objeto de los dos actos de la Comisión. A este respecto cabe señalar que, cuando la Comisión expone el contenido y el objeto de su Comunicación de 1996, menciona expresamente que, a los efectos de esta, “se entenderá por acuerdo sobre el medio ambiente el acuerdo celebrado entre la industria y la Administración pública con el fin de lograr objetivos de medio ambiente”³⁸². Como fácilmente puede apreciarse, esta definición permitiría incluir dentro de ella cualquier tipo de acuerdo que tenga por finalidad alcanzar objetivos en materia ambiental. Pese a esta aparente amplitud de miras con la que la Comisión entiende el concepto de acuerdo, el contenido de la Comunicación y de la Recomendación de 1996 parecen limitar su objeto a los que tienen por finalidad la transposición de una Directiva en materia de medio ambiente en el ordenamiento jurídico de un Estado miembro, también denominados acuerdos normativos³⁸³. Por ello, cabe preguntarse si un segundo tipo de acuerdo, esto es, los suscritos por las Administraciones públicas de los Estados miembro y los particulares como medio para dar cumplimiento a las disposiciones de una norma ambiental, o acuerdos ejecutivos, pueden considerarse o no dentro del alcance de los pronunciamientos del año 1996.

La Comisión, en contestación a una pregunta escrita en el Parlamento Europeo, señalaba que la Recomendación del año 1996, y, por lo tanto, la Comunicación de la que trae origen, “no solo se refiere a la incorporación al Derecho nacional de determinadas disposiciones de las Directivas, sino también a la aplicación de la ley incorporada”³⁸⁴. En consecuencia, creemos que, tras esta aclaración, un segundo tipo de acuerdo, esto es, aquel que tiene como

³⁸² Comisión Europea, “Comunicación relativa a...”, 1996, p.5.

³⁸³ Como ejemplo de lo que decimos es posible mencionar las alusiones que contiene la Comunicación sobre el papel de los acuerdos como mecanismos eficaces para anticiparse a la legislación y reducir así el volumen de iniciativas reglamentarias y administrativas, en consonancia con la labor de simplificación de la legislación comunitaria impulsada por la Comisión. Comisión Europea, “Comunicación relativa a...”, 1996, p.3.

³⁸⁴ Pregunta escrita E-3072/97 de Amedeo Amadeo (NI) a la Comisión. Añadía la Comisión que la palabra “aplicación” incluye tanto la incorporación al Derecho nacional como la aplicación de las disposiciones incorporadas. Asimismo, señalaba que en los casos en los que existe legislación nacional que garantiza el cumplimiento de una Directiva, es menos importante la forma de aplicar estas normas. Sin embargo, consideraba que la personalidad jurídica de los acuerdos es una condición importante para que tengan éxito y, por lo tanto, recomendaba que los acuerdos se celebrasen en una forma jurídicamente vinculante.

finalidad la aplicación de la norma una vez transpuesta al ordenamiento jurídico del Estado miembro, debe entenderse dentro del alcance de las directrices que emanan de la Comisión³⁸⁵. El hecho de que no se haya reflejado de forma nítida esta posibilidad en la Comunicación y en la Recomendación de 1996 ha requerido, como más adelante se reflejará, delimitar que requisitos son específicos de los acuerdos normativos y cuales también pueden ser apropiados para los acuerdos ejecutivos.

Finalmente, en 2002, la Comisión aprobaba una nueva Comunicación, en este caso específicamente en relación con los acuerdos ambientales a nivel comunitario, que tenía por finalidad sentar las bases jurídicas para la utilización de este tipo de instrumentos definiendo sus requisitos procedimentales y los criterios para evaluar su efectividad³⁸⁶. Esta Comunicación tenía como antecedente inmediato el Plan de acción “Simplificar y mejorar el marco regulador”³⁸⁷ en el que se diseñaba una estrategia orientada a simplificar el marco regulador de la Unión proponiendo una serie de acciones, entre las que figuraba la posibilidad de recurrir a los acuerdos ambientales como un complemento de los instrumentos políticos existentes, dadas las ventajas que de su utilización podían derivarse³⁸⁸. La Comunicación dejaba patente que este tipo de acuerdos debe distinguirse

³⁸⁵ En nuestra opinión, a esta misma conclusión cabe llegar en los casos en los que la norma de aplicación en el Estado no tenga su origen en un acto normativo de Unión Europea. En este sentido se podría citar como ejemplo más claro a la normativa que en el Estado y en algunas Comunidades Autónomas, incluida la CAPV, regula la prevención y la corrección de la contaminación del suelo y que, sin embargo, no tiene su origen en normativa de la Unión Europea en esta materia. Esta normativa, en lo que el Estado se refiere, tiene su máximo exponente en la Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y Suelos Contaminados y en la CAPV a la Ley 4/2015, de 25 de junio, para la prevención y corrección de la contaminación del suelo.

³⁸⁶ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, de 17 de julio de 2002, sobre los acuerdos medioambientales a nivel comunitario en el marco del Plan de acción “Simplificar y mejorar el marco regulador” [COM (2002) 412 final]. La nueva Comunicación del año 2002 surgió, tal y como la propia Comisión señala, como consecuencia del interés mostrado por el Parlamento Europeo y el Consejo por que se establecieran con más claridad los procedimientos aplicados para celebrar acuerdos ambientales.

³⁸⁷ Comunicación de la Comisión de 5 de junio de 2002, relativa al Plan de acción “Simplificar y mejorar el marco regulador” [COM (2002) 278 final]. El plan de acción perseguía una legislación comunitaria menos compleja y mejor adaptada a las realidades técnicas y locales que facilitase su aplicación por los Estados miembro y los agentes interesados preservando un elevado nivel de seguridad jurídica.

³⁸⁸ En el Plan de acción “Simplificar y mejorar el marco regulador” la Comisión destaca que “puede hacerse un uso apropiado de otros instrumentos alternativos a la legislación, sin que ello suponga menoscabo alguno de las disposiciones del Tratado ni de las prerrogativas del legislador. Existen, en efecto, una serie de herramientas que, en condiciones claramente definidas, pueden utilizarse para alcanzar los objetivos del Tratado, simplificando al mismo tiempo el trabajo legislativo y la propia legislación (corregulación, autorregulación, acuerdos voluntarios sectoriales, método abierto de coordinación, intervenciones financieras, campaña de información). Añade que “los acuerdos voluntarios representan una de las modalidades de la autorregulación. Pueden concluirse igualmente sobre la base de un acto legislativo, es decir, de manera más

de los acuerdos medioambientales que presentan los Estados miembro como medida nacional de aplicación de una Directiva comunitaria, es decir, de los acuerdos normativos³⁸⁹. Considerando el alcance y la finalidad de esta Comunicación no se ha llevado a cabo un análisis en detalle de la misma por quedar fuera de los objetivos de este trabajo.

II.1.1. Breve referencia a los acuerdos normativos

Los acuerdos normativos, es decir, aquellos que tienen como finalidad la transposición al ordenamiento jurídico de los Estados miembro de las Directivas en materia de medio ambiente son, como hemos dicho, el objeto principal de la Comunicación y de la Recomendación del año 1996.

Con respecto a ellos la Comisión considera que su utilización fomentaría, en primer lugar, una actuación anticipadora de la industria favoreciendo, a su vez, una actitud abierta derivada del diálogo y de las negociaciones sobre lo que hacer y la manera de hacerlo a fin de conseguir los objetivos previamente establecidos frente a la vía legislativa, en la que la industria que contamina adopta un papel más defensivo. La Recomendación, por su parte, subraya también que, en determinadas circunstancias, los acuerdos sobre medio ambiente podrían completar la legislación o sustituir una legislación más detallada³⁹⁰. Es esta una idea que ha sido refrendada por la doctrina, que destaca de este tipo de instrumento su capacidad para fomentar las actuaciones ex ante o anticipadoras³⁹¹, permitiendo hacer más expeditivo y simple el proceso de elaboración de normas y lograr así un mayor consenso social sobre ellas, lo que redundaría en una mayor aplicación y un cumplimiento más fácil por parte de los particulares que han participado³⁹².

En segundo lugar, la Comisión señala como ventaja derivada del uso de los acuerdos

vinculante y formal, permitiendo a las partes interesadas aplicar un acto legislativo concreto en el marco de un mecanismo de corregulación. COM (2002) 278 final, apartado 2.1.

³⁸⁹ Comisión Europea, “Acuerdos medioambientales a...”, 2002, p.3.

³⁹⁰ Comisión Europea, “Recomendación relativa a...”, 1996, considerando nº6.

³⁹¹ GALILEA SALVATIERRA y ALENZA GARCÍA y, “Los Convenios Ambientales... (I)”, cit., 2002, pp. 5-6.

³⁹² DE MIGUEL PERALES, *Derecho español del...*, cit., 2000, p. 36.

normativos el que se deje a la industria un margen superior al que le otorga la legislación para decidir cuál es la mejor manera de alcanzar los objetivos ambientales, permitiéndole encontrar soluciones rentables adaptadas a su situación concreta teniendo en cuenta, por ejemplo, las inversiones previas³⁹³. Es por ello por lo que la Comisión entiende que la aplicación de acuerdos normativos es especialmente apropiada cuando las Directivas prevén el establecimiento de valores límite para conseguir una reducción definida de las emisiones de determinadas sustancias, limitando esa posibilidad a casos concretos y supeditados al cumplimiento de condiciones declaradas y comprobables a fin de que haya seguridad jurídica y se cumplan de manera eficaz las Directivas³⁹⁴.

En tercer lugar, se pone de manifiesto que, sobre todo en aquellas situaciones en que los objetivos afectan a un número limitado de empresas, la celebración de acuerdos puede resultar considerablemente más rápida que la adopción de medidas legislativas, por lo cual las obligaciones medioambientales impuestas a la industria pueden estar vigentes en un plazo relativamente corto. Por esta razón, señala la Comisión, los acuerdos pueden constituir una forma de actuación más efectiva³⁹⁵.

Pese a esta positiva valoración que la Comisión realiza sobre los acuerdos normativos, la Comunicación también alerta sobre las cautelas que es necesario adoptar para que estos instrumentos puedan resultar creíbles. Así, por un lado, se advierte sobre la necesidad de que las administraciones se comprometan y determinen de forma inequívoca el alcance de unos objetivos medioambientales bien definidos, estableciendo plazos para las negociaciones y garantizando la transparencia y la información al público³⁹⁶.

Por otro lado, en relación con la posibilidad de que lo acordado no se cumpla, se plantea el establecimiento de los correspondientes mecanismos y sanciones, tales como multas u otras

³⁹³ Comisión Europea, “Comunicación relativa a...”, 1996, apartado VII de las conclusiones.

³⁹⁴ Comisión Europea, “Comunicación relativa a...”, 1996, p. 19.

³⁹⁵ Comisión Europea, “Comunicación relativa a...”, 1996, p.7. No obstante, tal y como señala REHBINDER, en “Environmental Agreements: a...”, cit.,1997, p.258, el primer y más obvio riesgo derivado de estos acuerdos es que, dado que son voluntarios y por ende no obligatorios para las partes que los suscriben, no constituyen una garantía de la reducción de los riesgos medioambientales.

³⁹⁶ Comisión Europea, “Comunicación relativa a...”, 1996, pp.7 y 8.

penalizaciones, de forma que el incumplimiento no sea una opción atractiva; mecanismos, a los que se añadiría la presión de la opinión pública, que comprueba el cumplimiento o no de lo acordado, y la amenaza de introducir medidas legislativas no acordadas³⁹⁷.

Finalmente, en relación con el riesgo de distorsionar la competencia, la Comisión alerta sobre la posibilidad de que, atendiendo a que los acuerdos solo obligan a los que se comprometen con su firma, aquellos que no lo hagan se podrían beneficiar al no tener que asumir dichos compromisos; un riesgo que también ha sido destacado por la doctrina³⁹⁸ y sobre el que la Comisión señala que la adopción de medidas reglamentarias, o la amenaza de adoptarlas, podrían actuar como antídoto³⁹⁹.

Con respecto a los requisitos para la utilización de los acuerdos normativos, la Recomendación de la Comisión de 1996 recoge una serie de orientaciones dirigidas a los Estados miembro⁴⁰⁰. En concreto señala, como primer requisito, que la Directiva sobre medio ambiente que se pretenda trasponer autorice expresamente su aplicación mediante acuerdos. En todos los casos, el acuerdo, que debe revestir la forma de contrato con arreglo al Derecho civil o al Derecho público, precisa establecer objetivos cuantificados indicando, también, objetivos intermedios y sus correspondiente plazos; publicarse en el diario oficial del Estado miembro o recogerse en un documento oficial de igual facilidad de acceso al público; establecer el seguimiento de los resultados que se obtengan, presentando informes de forma periódica a las autoridades competentes y la información adecuada al público y estar abiertos a todos aquellos que deseen cumplir las condiciones del acuerdo.

³⁹⁷ Comisión Europea, “Comunicación relativa a...”, 1996, p. 8.

³⁹⁸ DE SADELEER, en “Revisión de la...”, cit., 2015, p.9, señala que “a pesar de que las políticas en materia de competencia y de medio ambiente se han desarrollado hasta la fecha de forma perfectamente independiente, las interacciones entre ambas se han incrementado de forma significativa en los últimos tiempos, pudiendo llegar a ser objeto de conflictos legales. De hecho, si se tiene en cuenta que algunos de estos acuerdos pueden llegar a restringir la competencia, estos plantean la posibilidad de entrar en conflicto con el derecho de competencia”. En el mismo sentido BOUTE, “Environmental Protection...”, cit., 2006, p.147. ORTIZ BAQUERO y SOLANO OSORIO, en “La libre competencia...”, cit. 2016, p. 23, alertan sobre el riesgo de que los acuerdos constituyan una forma de exclusión de ciertos participantes en las actividades comerciales, disfrazando conductas anticompetitivas. Por ejemplo, si se establecen a través de acuerdos estándares de altísima calidad para el ejercicio de una determinada actividad, esto puede convertirse en una barrera para la entrada de nuevos competidores en el nicho de mercado o ser un factor de exclusión para los que ya participan en el mismo.

³⁹⁹ Comisión Europea, “Comunicación relativa a...”, 1996, p.8.

⁴⁰⁰ Comisión Europea, “Recomendación relativa a...”, 1996, p.2.

La Recomendación añade que, cuando proceda, los acuerdos deben establecer disposiciones efectivas para la recogida, la evaluación y la comprobación de los resultados que se obtengan; obligar a las empresas participantes a poner la información sobre la aplicación del acuerdo a disposición de cualquier tercero en las mismas condiciones que se aplican a las Administraciones públicas sobre acceso a la información en materia de medio ambiente; establecer sanciones disuasorias, como multas, penalizaciones o retiradas de permisos en caso de incumplimiento; contemplar las disposiciones oportunas para determinar los avances conseguidos en virtud del acuerdo correspondiente y para adoptar medidas adicionales a su debido tiempo en caso de que sea necesario; garantizar que el acuerdo sea compatible con los tratados y en particular con sus normas sobre mercado interior, competencia, y otras relativas a procedimientos de información en materia de las normas y reglamentaciones técnicas y notificarse a la Comisión, al mismo tiempo que otras medidas nacionales adoptadas para aplicar la Directiva, con el fin de que pueda comprobarse su eficacia como medio de incorporación al Derecho nacional.

II.1.2. Acuerdo sobre el medio ambiente: valoración crítica sobre las acciones de la UE

Del contenido de los documentos que hemos mencionado, puede afirmarse que las Instituciones de la Unión Europea han reconocido el valor de estos instrumentos de colaboración público-privada, diseñándolos, en sus inicios, para ser aplicados en el sector empresarial y, en concreto, el industrial, y con vocación de ser complemento de la legislación ambiental para coadyuvar en la consecución de los objetivos de la política de medio ambiente.

No obstante, y pese al valor que se atribuye a estos instrumentos, en nuestra opinión, las acciones desarrolladas hasta la fecha en el ámbito de la Unión Europea adolecen de una serie de carencias que dificultan la sistematización de su uso en los Estados miembro. En primer lugar, es clara la falta de continuidad en las acciones dirigidas a evaluar la aplicación de los acuerdos ambientales entre las autoridades ambientales y las actividades con impacto sobre el medio ambiente, tanto en lo que se refiere a estadísticas de uso, sector del medio ambiente afectado por el acuerdo o beneficios no teóricos derivados de su empleo. También

observamos esta falta de acción en relación con la elaboración de criterios que desarrollen aquellos que fueron definidos inicialmente en el periodo comprendido entre los años 1996 y 2002. Es evidente que dado el tiempo transcurrido y la evolución que desde entonces ha experimentado la concepción pública y privada de lo que supone la protección del medio ambiente y su normativa reguladora, y si verdaderamente se pretende promover el uso de los acuerdos ambientales a los que se les reconoce su importancia como instrumentos de política ambiental de la Unión Europea⁴⁰¹, es imprescindible acompasar esa evolución con la de los principios y requisitos básicos que estos instrumentos deben cumplir.

En segundo lugar, creemos que esta necesaria actualización de criterios se ve reforzada como consecuencia de la parquedad y falta de claridad con la que algunos de los requisitos y condiciones para la utilización de los acuerdos aparecen recogidos en los documentos a los que hemos hecho referencia hasta ahora. Las irrenunciables garantías jurídicas que debe reunir el uso de los acuerdos precisan de criterios bien definidos que impidan una aplicación desigual de la normativa ambiental en los diferentes Estados miembro.

II.1.3. El Pacto Verde Europeo: la participación y la colaboración, bases para su éxito

Los términos “acuerdo ambiental” o “pacto ambiental” han adquirido una relevancia extraordinaria tras la publicación por la Comisión de la Comunicación del año 2019 relativa al denominando Pacto Verde Europeo⁴⁰². Puede afirmarse que el Pacto constituye el plan

⁴⁰¹ Una importancia que es reconocida por el VII Programa de Acción en Materia de Medio Ambiente, en vigor cuando reconoce el valor de las medidas voluntarias como complemento del marco legislativo. Asimismo, la Comisión en el marco de su Comunicación sobre el plan de acción de la UE para la economía circular recurrió a los acuerdos como herramienta de política ambiental lanzando un proyecto piloto de acuerdos de innovación para identificar y abordar los potenciales obstáculos normativos para los innovadores. El objeto de los acuerdos de innovación era reunir a los innovadores, a las autoridades nacionales, regionales y locales, y a los servicios de la Comisión para aclarar las barreras normativas percibidas a la innovación en la normativa de la UE o en las medidas de ejecución de los Estados miembro. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones “Cerrar el círculo: un plan de acción de la UE para la economía circular” [COM (2015) 614 final]; Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre la aplicación del plan de acción para la economía circular [COM (2019) 190 final].

⁴⁰² Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. El Pacto Verde Europeo [COM 2019 (640) final]. El plan europeo para promover un ‘pacto verde’ toma como referencia la Green New Deal, una propuesta legislativa en Estados Unidos que nació con el ánimo de abordar conjuntamente el cambio climático y la desigualdad económica y social. La expresión toma prestado el nombre del New Deal, un conjunto de reformas

más ambicioso de la historia en materia medioambiental y de sostenibilidad, dados los objetivos que plantea y la financiación prevista, situando a la Unión Europea en una posición de liderazgo mundial en materia de medio ambiente⁴⁰³.

El objetivo fundamental del Pacto es que Europa tenga una economía limpia, con cero emisiones, que proteja su hábitat natural para mejorar el bienestar de las personas y empresas y que tome el liderazgo en la acción climática en todo el planeta. Para ello pretende transformar la economía de la UE en plenamente sostenible, llevando a un cambio en el modelo social y económico de la Unión Europea, proporcionando al mismo tiempo los recursos económicos que permitan una transición justa. En este sentido, el Pacto incluye una serie de acciones para impulsar el uso eficiente de los recursos, que abarcan todos los sectores de la economía y tiene especial hincapié en aquellos que producen más emisiones, como el transporte, la energía o las industrias. Estas actuaciones tienen la finalidad de iniciar una transición hacia una economía limpia y circular, reducir la contaminación y las emisiones y proteger la biodiversidad. Este plan también detalla las inversiones y las herramientas que serán necesarias para poner en marcha este proceso⁴⁰⁴. Además, la Comisión Europea presentará una ‘Ley Climática Europea’ y la Estrategia sobre Biodiversidad para 2030, una nueva Estrategia Industrial, el Plan de Acción de la Economía Circular, la Estrategia “de la granja a la mesa” de alimentación sostenible y nuevas propuestas para acabar con las emisiones⁴⁰⁵.

sociales y económicas y proyectos de obras públicas emprendidos por el presidente Franklin D. Roosevelt en respuesta a la Gran Depresión. CERRILLO JODAR, “New Green Deal...”, cit., 2019.

⁴⁰³ FERNÁNDEZ DE GATTA, “El ambicioso pacto...”. cit., 2020, p. 41. La presidenta Ursula von der Leyen, que ha calificado este Pacto como el momento “hombre en la luna” de la UE por su significado y su importancia, ha declarado que “El Pacto Verde Europeo es nuestra nueva estrategia de crecimiento, un crecimiento que aporta más de lo que consume. Muestra cómo transformar nuestro modo de vivir y trabajar, de producir y consumir, para que vivamos de forma más sana y nuestras empresas sean innovadoras”. Recuperado el día 24 de junio de 2020 a las 19:00 de https://ec.europa.eu/spain/news/20191212_Europe-climate-neutral-2050_es. LOZANO CUTANDA, en *Administración y legislación...*, cit., 2020, p. 207, afirma que el Pacto llega en un momento “muy propicio para dar el paso hacia una nueva estrategia “verde” de crecimiento, que va a suponer una reforma radical del sistema energético y del modelo productivo, con una decidida apuesta por la economía circular y por la protección y el uso sostenible de los recursos naturales”.

⁴⁰⁴ Green Deal: el camino para una Europa neutra climáticamente. Recuperado el día 24 de junio de 2020 a las 19:00 de https://ec.europa.eu/spain/news/20191212_Europe-climate-neutral-2050_es

⁴⁰⁵ No obstante, los ambiciosos objetivos del Pacto también se han puesto de manifiesto los problemas que podrían hacer que el mismo no alcanzara sus metas. Entre ello se destaca el hecho de que una parte de la población europea no vea el cambio climático como una amenaza actual además de las divisiones internas que presenta Europa en relación con desacuerdos sobre el estado de derecho, clima o migración. MENDIZÁBAL PALACIOS, “El Pacto Verde...”, cit., 2020, p. 6.

Sin perjuicio de que el alcance que la Comisión otorga a los términos “acuerdo” o “pacto” no es el que hemos expuesto al referirnos a los distintos documentos aprobados por las Instituciones de la Unión Europea en relación con los acuerdos sobre el medio ambiente, creemos oportuno referirnos de forma sucinta a esta Comunicación, dado que la idea de la participación y la colaboración de la sociedad en la resolución de los desafíos del clima y el medio ambiente está implícita en la misma. Así, su propia introducción señala que la transición justa e integradora que propugna el Pacto Verde Europeo con el objeto de proteger, mantener y mejorar el capital natural de la UE, y proteger, así mismo, la salud y el bienestar de los ciudadanos frente a los riesgos y efectos medioambientales, requiere de la participación activa del público y de un nuevo pacto para asociar a los ciudadanos, en toda su diversidad, con las autoridades nacionales, regionales y locales, la sociedad civil y los sectores económicos, en estrecha colaboración con las Instituciones de la UE y sus órganos consultivos⁴⁰⁶.

La Comunicación de 2019 añade que la participación y el compromiso de los ciudadanos y de todas las partes interesadas, es crucial para el éxito del pacto Verde Europeo. Por ello, la Comisión prevé acciones dirigidas a fomentar el intercambio de información y de ideas facilitando la comprensión, por parte de los ciudadanos, de la amenaza y el reto que supone el cambio climático y la degradación del medio ambiente, así como de las formas de contrarrestar estos efectos. Para ello propugna, en primer lugar, la utilización de canales y fórmulas, como la celebración en los Estados miembro de actos contruidos sobre el modelo de los diálogos con los ciudadanos, organizados por la Comisión. En segundo lugar, sugiere la apertura de espacios reales y virtuales para que quienes lo deseen expresen sus ideas y su creatividad y colaboren en iniciativas ambiciosas, tanto de forma individual como colectiva. En tercer lugar, la Comisión apuesta por que la información, la orientación y los módulos educativos puedan ayudar a intercambiar buenas prácticas, de modo que la transición verde ocupe un lugar destacado en el debate sobre el futuro de Europa⁴⁰⁷.

⁴⁰⁶ *Vid.* Párrafo Tercero de la Introducción de la Comunicación de 2019 sobre el Pacto Verde Europeo.

⁴⁰⁷ *Vid.* Apartado 4 de la Comunicación de 2019 sobre el Pacto Verde Europeo.

II.2. Los beneficios derivados de la utilización de los acuerdos ambientales

Cuando la doctrina pone de manifiesto los beneficios que pueden derivarse de la utilización de los acuerdos como instrumento para aplicar la normativa en materia de medio ambiente, destacan la adaptabilidad y la flexibilidad como principales ventajas frente a instrumentos tradicionales como la legislación o la planificación⁴⁰⁸. Con su utilización se pone de relieve su capacidad para facilitar el cumplimiento de las disposiciones normativas, otorgando más libertad a sus destinatarios para elegir el modo de hacerlo, con soluciones más innovadoras y eficaces que ofrecen la posibilidad de participar en la concreción de objetivos y en la forma de dar respuesta a los requisitos ambientales, determinando un calendario de objetivos intermedios, por ejemplo, o tratando de amortiguar su impacto económico en el corto plazo⁴⁰⁹. Esta era también la opinión de la Comisión Europea, cuando en el año 1996, dentro de su Comunicación relativa a los acuerdos sobre el medio ambiente, señalaba que la flexibilidad que se atribuye a los acuerdos de este tipo fomenta soluciones creativas y adaptadas a la concreta situación de una empresa o sector, otorgando un margen para decidir la mejor manera de alcanzar los objetivos medioambientales, incluso superiores a los establecidos en la legislación⁴¹⁰.

⁴⁰⁸ Esta es la principal ventaja que destacan la mayoría de los autores que han estudiado la materia: GALILEA SALVATIERRA y ALENZA GARCÍA, en “Los Convenios Ambientales... (I)”, cit., 2002, pp. 5 y 6; MORA RUÍZ, en *La Gestión ambiental...*, cit., 2007, p.250; PAREJO ALFONSO, en “Eficacia y Administración...”, cit., 1995, p. 174; HUERGO LORA, *Los contratos sobre...*, cit., 1998, pp. 86 y 87; AA.VV., en “Environmental agreements: environmental...”, cit., 1998, p. 23. DELMAS y TERLAAK, en “A framework for...”, cit., 2001, p.48; DAWSON y SEGERSON, en “Voluntary agreements with...”, cit., 2008, pp.97 y 98; PLAZA MARTÍN, en “Los acuerdos sobre...”, cit., 2002, p.305; MORENO MOLINA y ALONSO GARCÍA en “Técnicas jurídico-administrativas...”, cit., 2013, p. 219., destacan que los acuerdos permiten una mayor adecuación de los estándares ambientales a la realidad del sector que debe cumplirlos, lo que asegura que se podrá alcanzar una mayor eficacia en la protección ambiental.

⁴⁰⁹ DE CASTRO LEJARRIAGA, “Políticas medioambientales”, cit., 2013, p. 37; LINARES LLAMAS y SANTOS BUENO, *Instrumentos de regulación...*, cit., 2000, p. 42. MORGENSTERN y PIZER, en *Reality check: The...*, cit., 2007, p.20, señalan que los acuerdos permiten a las firmas ser más proactivas en lo que se refiere a la mejora de su comportamiento ambiental e ir más allá del mero cumplimiento de la normativa.

⁴¹⁰ Comisión Europea, “Comunicación relativa a...”, 1996, p. 7. Para la Comisión “Una importante ventaja de los acuerdos sobre medio ambiente es que deja a la industria, a nivel de empresa o de sector, un margen para decidir cuál es la mejor manera de alcanzar los objetivos de medio ambiente superior al que le deja la legislación, que prescribe o implica, por ejemplo, el uso de determinada tecnología. Esto permite a la industria encontrar soluciones rentables adaptadas a sus situaciones concretas teniendo en cuenta, por ejemplo, las inversiones previas”.

Se destaca así, su capacidad para servir como complemento de la legislación⁴¹¹, especialmente en aquellos supuestos en los que sea preciso la transición a unas obligaciones más estrictas en cuanto al comportamiento ambiental de una actividad, adaptando dicha legislación a la situación concreta de la misma. El acuerdo incluiría medidas facilitadoras de un cambio progresivo de comportamiento sin que sea algo traumático que ponga en riesgo la propia viabilidad económica de la actividad afectada por la nueva legislación⁴¹², además de permitir a la Administración pública reducir los costes que le supone exigir el cumplimiento de la normativa ambiental⁴¹³. De esta manera, los acuerdos ofrecerían una relación coste-eficiencia mejor, en comparación con las técnicas tradicionales de regulación y control, al satisfacer objetivos concretos de la legislación ambiental⁴¹⁴. La flexibilidad que se predica de los acuerdos sería la consecuencia del establecimiento de una vía de relación público-privada basada en un clima de diálogo y concertación en la que el consenso favorece un mejor cumplimiento de la legislación⁴¹⁵ y refleja no solo una tendencia a no imponer

⁴¹¹ Tal y como señala EMBID IRUJO, en “El Papel del...”, cit., 2000, p. 3490, los acuerdos se configurarían como otra forma de administrar no limitada a la autorización y la represión.

⁴¹² La Comunicación de la Comisión de 1996 sobre los acuerdos en materia de medio ambiente establece que pueden servir, por ejemplo, de complemento a la legislación o pueden utilizarse como complemento transitorio de un impuesto ecológico, con vistas a reducir los costes que supone para la economía la transición a unos modos de producción más limpios (p.ej., pérdida de puestos de trabajo en sectores muy contaminantes en donde la competencia internacional es fuerte, sin creación de puestos nuevos equivalentes en los sectores más limpios). En un sector en que un impuesto generaría unos elevados costes macroeconómicos de transición, dada la alta contaminación y la fuerte competencia internacional, podría eximirse del pago de este a las partes que aceptarían firmar un acuerdo, siempre que se cumplieran las normas comunitarias de competencia y mercado interior.

⁴¹³ SANZ PÉREZ, “Algunas notas sobre...”, cit., 1999, p.6. Algunos autores se postulan su utilización como suplemento de la regulación, por ser menos gravosos para las empresas y más rápidos al no necesitar trámites legislativos. Serían especialmente interesantes cuando el riesgo de contaminación es incierto pudiéndose anticipar a la legislación futura o, incluso, hacerla innecesaria. LINARES LLAMAS y SANTOS BUENO, *Instrumentos de regulación...*, cit., 2000, p. 42. HUERGO LORA, en “La aplicabilidad de...”, cit., 2004, pp.364-365, defiende que el recurso a los acuerdos contribuye a reducir los costes derivados de la aplicación de la normativa ambiental. GARCÍA AMEZ, en *La responsabilidad por...*, cit., 2014, p. 401, destaca que la vía convencional conlleva una aminoración de costes económicos como consecuencia de que una vez se ha llegado al acuerdo varios trámites procedimentales son acortados. APPLGATE y LAITOS, en *Environmental law: RCRA...*, cit. 2006, p.259, opinan de forma similar en relación con los acuerdos para reparar un daño ambiental.

⁴¹⁴ AEMA., “Environmental agreements: environmental ...”, cit., 1998, p. 162.

⁴¹⁵ DRÖLL, “Le droit communautaire...”, cit., 1997, pp.191 y 192. Algunos autores subrayan, incluso, la viabilidad del uso de los acuerdos en sustitución de la normativa de manera que se permita a la industria adoptar un papel activo en la protección del medio ambiente, garantizando, en todo caso, la transparencia. ARNER GÜERRE, *Responsabilización voluntaria de...*, cit., 2013, p. 19. En esta línea otros autores señalan que la actuación de la Administración ha de orientarse hacia la motivación más que hacia la imposición, siendo útiles a estos efectos, los convenios con las empresas para acordar un programa de incorporación sucesiva de medios técnicos y reconvertir, en su caso, sus instalaciones. ESTEVE PARDO, “La adaptación de...”, cit., 1999, p. 57 y 58. DELGADO PIQUERAS, en “La terminación convencional...”, cit., 1995, p.22, considera a dicha forma de finalización de procedimientos administrativos como “aguerrido competidor para el sacrosanto

regulaciones rígidas y cerradas, sino también el favorecimiento de una “cultura ecológica” de las organizaciones productivas⁴¹⁶.

Una segunda ventaja que puede derivarse de la utilización de los acuerdos es la de servir como instrumentos para superar la creciente complejidad técnica que el control de la contaminación lleva aparejada, de modo que se apueste por un derecho flexible y concertado que se adapte a la complejidad técnica del control ambiental⁴¹⁷. Se entendería de esta manera que, dada la magnitud de las normas técnicas que es preciso aplicar para llevar a cabo un correcto manejo de la normativa ambiental que afecta a las actividades y su constante evolución en consonancia con los avances científicos, los acuerdos favorecerían la puesta en común de conocimientos técnicos, en relación con los cuales algunos autores defienden la superioridad de la parte privada, con presencia de agentes directamente implicados en el progreso técnico como expertos, frente a la Administración pública⁴¹⁸. Incluso, alguna

verbo del Derecho administrativo (el acto administrativo), clave de la bóveda de nuestro sistema de Jurisdicción contencioso-administrativa”. En nuestra opinión, tal amenaza no existe, toda vez que el acuerdo de terminación convencional se integre posteriormente en un acto administrativo. De acuerdo con la opinión de EZEIZARBARRENA SÁENZ, en “La terminación convencional...”, cit., 2003, p.256, la terminación convencional sería una fórmula pactada entre la Administración y administrados para lograr que los actos administrativos continúen siendo el mascarón de proa del sistema administrativo, pero en base a una configuración consensuada del mismo que en modo alguno puede relegar al acto a un segundo plano y que los configura en beneficio de los intereses individuales y colectivos. El autor también señala que la terminación convencional de los procedimientos administrativos puede ser una herramienta fundamental en la mitigación, en alguna medida, del colapso jurisdiccional que aqueja a la resolución de las disputas entre Administración y administrados.

⁴¹⁶ BUSTILLO BOLADO y GÓMEZ MANRESA, *Desarrollo sostenible: análisis...*, cit., 2014, p.380.

⁴¹⁷ PERNAS GARCÍA, *Estudio jurídico sobre...*, cit., 2004, p. 367. Añade el autor que los mecanismos de mandato y control deben ser completados con mecanismos concertados que impliquen a los particulares en la gestión del medio ambiente y fomenten comportamientos respetuosos con él. PRAKASH y POTOSKI, en “Voluntary environmental programs...”, cit., 2012, p.124, afirman que las regulaciones de mando y control han funcionado bien para los problemas ambientales de primera generación, con emisiones provenientes de un número relativamente pequeño de grandes industrias. El problema ha sido la creación de numerosas normas, con altos costes de cumplimiento y rigidez regulatoria.

⁴¹⁸ ESTEVE PARDO, “La adaptación...”, cit., 1999, pp. 41 y 42. El autor opina que “el conocimiento experto se hace del todo necesario si se tiene en cuenta el grado de complejidad técnica que concurre ya en muchas modernas instalaciones y la cada vez más abierta dispersión de sectores industriales, que requiere un conocimiento especializado y singular de cada uno de ellos”. Afirma el autor, a nuestro juicio aventuradamente y cayendo en la generalización, que la ignorancia sobre las tecnologías disponibles se extiende a “funcionarios y responsables de las Administraciones” pero también a “los propios expertos y técnicos más allá de lo que es el ámbito específico en el que operan”. SCHULZE-FIELITZ, en “Informalidad o ilegalidad...”, cit., 1993, p.101, sostiene que el empleo de los acuerdos se fundamenta en la complejidad a la que se enfrenta la Administración para disponer de suficiente y adecuada información.-MORA RUÍZ, en “Tendencias de Derecho...”, cit., 2012, p.529, destaca como uno de los motivos por los cuales los particulares asumen un papel más proactivo en la tutela del medio ambiente, como ocurre en el caso de los acuerdos ambientales, la incapacidad de la Administración de actuar en todos los niveles de manera eficaz en el desenvolvimiento de su función pública de protección del medio ambiente.

doctrina recalca la capacidad de los acuerdos para reducir los recursos humanos y materiales que se dedican a la inspección y a la sanción por el incumplimiento de la normativa⁴¹⁹.

De esta manera, los acuerdos ambientales permitirían superar lo que se ha denominado “encorsetamiento del derecho administrativo”, un derecho caracterizado por su extraordinaria rigidez y construido a la medida de una Administración que manda e impone⁴²⁰ y que precisa de la participación de los actores del mercado como conocedores de la relación existente entre los costes y los beneficios de una política ambiental y el alcance de sus compromisos⁴²¹. Así, la utilización de instrumentos de concertación constituiría “un instrumento imprescindible en la tarea de administrar⁴²²” en razón, por un lado, del acercamiento que supone entre la Administración y los particulares, no obstante, las cautelas que deben adoptarse en esta aproximación de posiciones, y por otro, de la posibilidad que otorgan de modular el ejercicio de las potestades administrativas⁴²³. Los acuerdos se convertirían, de este modo, en el marco en el que el empresario lleva a cabo su actividad con incidencia ambiental, comprometiéndose a ciertos comportamientos, tal y como hace la Administración, adoptando una posición activa distinta a la que ha caracterizado a la legislación ambiental, esto es, el mero cumplimiento de normas, instrucciones y órdenes⁴²⁴.

Esta nueva relación público-privada en materia de medio ambiente supondría, según la opinión de alguna autora⁴²⁵, una suerte de equiparación de posiciones entre Administración y particulares y, por consiguiente, la horizontalización de la relación jurídico-

⁴¹⁹ PICÓN RISQUEZ, *Derecho medioambiental de...*, cit., 1996, p. 293; HOFFMANN-RIEM, “La reforma del...”, cit., 1993, pp. 19-84; POLI, “Gli accordi volontari...”, cit., 1998, pp. 397-399.

⁴²⁰ GARCÍA DE ENTERRÍA MARTÍNEZ-CARANDE y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Curso de derecho...I*, cit., 2020, p. 724.

⁴²¹ ORTIZ BAQUERO y SOLANO OSORIO, “La libre competencia...”, cit., 2016, p. 22. En opinión de MORA RUÍZ, en “Tendencias de Derecho...”, cit., 2012, p. 529, se podría hablar de una cierta privatización de la tutela ambiental en virtud de la cual la Administración no desaparece del escenario, pero transforma sus fórmulas y momentos de intervención a la vez que los sujetos particulares, sean como agentes económicos/contaminantes, sea como público generalmente considerado, ocupa posiciones más activas y asume como natural la tutela del bien jurídico ambiente.

⁴²² GARCÍA DE ENTERRÍA MARTÍNEZ-CARANDE y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Curso de derecho...I*, cit., 2020, p. 725.

⁴²³ HUERGO LORA, *Los contratos sobre...*, cit., 1998, p. 32.

⁴²⁴ MORA RUÍZ, en “Tendencias de Derecho...”, cit., 2012, p. 527

⁴²⁵ MORA RUIZ, *La Gestión ambiental...*, cit., 2007, p. 286.

administrativa, que, en consecuencia, se hace ahora más compleja⁴²⁶. Ahora bien, no puede entenderse una total asimilación de papeles, sino más bien una postura ecléctica en la que los acuerdos tendrían un carácter complementario respecto a otros instrumentos en los que la intervención administrativa es relevante⁴²⁷ y mantiene siempre la Administración una posición de superioridad⁴²⁸. Y es que, en ningún caso, la vía de la concertación puede derivar en trasladar al sector privado la fijación de los estándares de calidad técnica y ambiental, es decir, la determinación de los niveles de riesgo asumidos por la colectividad⁴²⁹.

Por último, cabría señalar que la mejora de la imagen pública de la entidad privada es también entendida como una de las ventajas que para esta parte puede conllevar la suscripción del acuerdo, acompañada, frecuentemente, del incremento de su competitividad⁴³⁰. No obstante, es necesario advertir que esta mejora de imagen nunca debe ser a costa de los legítimos intereses de terceros y de asociaciones defensoras del medio ambiente⁴³¹. Un riesgo que podría convertirse, en caso de materializarse, en una actuación administrativa ilegal⁴³².

Las ventajas que hemos descrito podrían permitir una tutela más eficaz de los bienes jurídicos que se pretende proteger, es decir, el medio ambiente y la salud pública, en comparación con una situación en la que los instrumentos de concertación no fueran

⁴²⁶ JAQUENOD DE ZSÖGÖN, en “Más allá de...”, 2012, pp. 65 y 66, entiende las actuaciones en política ambiental deben considerar los diferentes complejos procesos interconectados, por lo que precisan de cada vez mayores y mejores sistemas de cooperación y coordinación entre los poderes públicos y el sector privado.

⁴²⁷ MORA RUIZ, *La Gestión ambiental...*, cit., 2007, p.255.

⁴²⁸ SANCHEZ SAEZ, “Contexto y base...”, cit., 2000, p. 304. PRIEUR, en “Droit de l’environnement...”, cit., 2004, p. 137, entiende que el uso de los acuerdos es admisible siempre que exista un control suficiente y no desemboque en una laxitud excesiva o en derogaciones abusivas.

⁴²⁹ PERNAS GARCÍA, *Estudio jurídico sobre...*, cit., 2004, p. 368. MORA RUÍZ, en “Tendencias de Derecho...”, cit., 2012, p.527, advierte de que cualquier transformación que se produzca en el Derecho Administrativo ambiental nunca podrá significar una reducción total de la presencia administrativa. En este sentido, se destaca por la doctrina el hecho de que el medio ambiente adecuado sea un derecho que las Instituciones deben salvaguardar alejándose de posibles abstencionismos. LOPERENA ROTA, “El servicio público...”, cit., 2000, p. 103. De la misma opinión, MONTORO CHINER, en “El Estado ambiental...”, cit., 2000, pp. 3449 y 3450.

⁴³⁰ LINARES LLAMAS y SANTOS BUENO, *Instrumentos de regulación...*, cit., 2000, p. 42. En el mismo sentido, DE MIGUEL PERALES, en *Derecho español del...*, cit., 2000, p. 36. FERNÁNDEZ-VINÉ, GÓMEZ-NAVARRO y CAPUZ-RIZO, en “Análisis de las...”, cit., 2009, p.964, subrayan también la mejora de la competitividad como uno de los estímulos, entre otros, que potencian los acuerdos.

⁴³¹ HOFFMANN-RIEM, en “La reforma del...”, cit., 1993, pp.56 y 57.

⁴³² SHULZE-FIELITZ, “Informalidad o ilegalidad...”, cit., 1993, pp. 98 y 99.

utilizados. Sin embargo, la consecución de este objetivo no es una tarea fácil y no puede convertir a los acuerdos ambientales en la panacea de esta tutela⁴³³.

III. EL DIFERENTE TRATAMIENTO LOS ACUERDOS EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO AMBIENTAL DEL ESTADO Y DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

El estudio del ordenamiento jurídico con el fin de identificar aquellas normas en las que se regulan o, al menos, en las que se hace referencia a los acuerdos ambientales, resulta fundamental para extraer las conclusiones que nos permitirán, por un lado, estimar la importancia que esta normativa protectora del medio ambiente les otorga como instrumentos de política ambiental y, en segundo lugar, identificar los requisitos de validez de los acuerdos. La normativa que se ha analizado ha sido la emanada del Estado, en virtud de las competencias que para el dictado de legislación básica en materia de medio ambiente le atribuye la Constitución, y aquella más relevante emanada de las diferentes Comunidades Autónomas que han regulado la materia estudiada, con especial atención a la dictada por la CAPV.

III.1. La exigua regulación de los acuerdos en la normativa ambiental del Estado

Son pocas las normas ambientales emanadas del Estado en las que se recoja la vía de la concertación como alternativa a los medios tradicionales, para el cumplimiento de las obligaciones en esta materia. Además de ser escasa, la normativa contempla de un modo muy desigual la posibilidad de celebrar acuerdos ambientales al diferir el grado de detalle de su regulación y los criterios con los que se plantean los objetivos que por ellos se pretenden alcanzar.

⁴³³ AEMA., “Environmental agreements: environmental...”, cit., 1998, p. 160. MORA RUÍZ, en “Tendencias del derecho...”, cit., 2012, p. 528, pone de relieve las dificultades de la utilización de los acuerdos, especialmente porque no está clara la naturaleza de la relación público-privada que se instaura. En este sentido la STS de 11 de julio de 2000 (Ar.2000/5950), pone de manifiesto estas dificultades incluso en el contexto público-público.

Un primer ejemplo lo encontramos en la LRSC. La norma prevé varias posibilidades en cuanto a la suscripción de acuerdos relativos a las obligaciones que se exigen a los productores de productos que con el uso se convierten en residuos. Así el artículo 32.5 de la ley, en sus apartados e) y f), recoge, como obligación de los sistemas de individuales y colectivos de gestión de residuos, la celebración de acuerdos para organizar la recogida, en todo el territorio estatal y con respecto a todos los residuos generados por los productos puestos en el mercado. Estos acuerdos serían suscritos con los gestores de residuos u otros agentes económicos. También prevé el artículo la suscripción de acuerdos con las administraciones públicas con el objeto de organizar la gestión de residuos cuando dichas administraciones intervengan en la misma⁴³⁴. Por su parte, el artículo 37 de la ley regula la reparación convencional de suelos contaminados estableciendo que podrá llevarse a cabo bien mediante acuerdos entre los obligados a realizar dicha reparación, siempre que sean autorizados por las Comunidades Autónomas, bien mediante convenios de colaboración con las administraciones públicas competentes, o bien a través de los contratos previstos en la normativa sobre contratación pública. Añade el artículo que los convenios de colaboración con las administraciones públicas podrán concretar incentivos económicos que ayuden a financiar los costes que se deriven de la limpieza y recuperación de los suelos contaminados⁴³⁵.

⁴³⁴ *Vid.* Artículo 32.5.e y f de la LRSC, relativo a las obligaciones de los sistemas individuales y colectivos de gestión de residuos. Este artículo tiene su antecedente más inmediato en el artículo 8 de la derogada Ley 10/1998, de 21 de abril, de residuos, en el que se contemplaba la posibilidad, aquí no como una obligación sino como una facultad en manos de los responsables de la puesta en el mercado de productos que con su uso se conviertan en residuos, de suscribir acuerdos con idéntica finalidad, esto es la gestión de estos residuos. En relación con esta previsión normativa, SANTAMARÍA ARINAS, en *Régimen jurídico de...*, cit., 2007, p.118, señala que la técnica de los acuerdos, tal y como está diseñada en la normativa en materia de residuos, se subordina, igual que la de los convenios de colaboración con las Administraciones públicas, a la constitución de sistemas integrados de gestión, pero sin decir nada nuevo, ni siquiera en cuanto a la gestión de residuos se refiere. El artículo 38 del Proyecto de Ley de Residuos y Suelos Contaminados contempla previsiones en el mismo sentido. El anexo V del proyecto sobre ejemplos de instrumentos y otras medidas para incentivar la aplicación de la jerarquía de residuos contempla el diálogo y la cooperación entre todos los interesados en la gestión de los residuos y fomento de los acuerdos voluntarios con las empresas. El anexo VI también señala a los acuerdos con diferentes sectores como medida para favorecer la prevención de residuos.

⁴³⁵ *Vid.* Artículo 37 de la LRSC, relativo a la reparación en vía convencional de suelos contaminados. Este artículo reproduce prácticamente el anterior artículo 28 de la derogada Ley 10/1998, de 21 de abril, introduciendo algunas previsiones, algo indeterminadas, en relación con la posibilidad de acordar con las Administraciones públicas el otorgamiento de incentivos económicos. El artículo 52 del Proyecto de Ley de Residuos y Suelos Contaminados contempla previsiones en el mismo sentido. DE MIGUEL PERALES, en *Régimen jurídico español...*, cit., 2007, p.132, acoge con satisfacción la regulación normativa de la reparación convencional que, por principio, prefiere a la meramente imperativa, sin perjuicio, en su opinión, de las necesarias cautelas que requiere la aplicación de los mencionados incentivos de tipo económico.

La Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera también plantea en su artículo 20 el recurso a los acuerdos suscritos entre las Comunidades Autónomas y los agentes económicos particulares, con el objetivo de reducir la carga contaminante emitida por una fuente correspondiente a una actividad potencialmente contaminante de la atmósfera. De conformidad con el artículo, las condiciones que se acuerden deberán ser, de conformidad con el citado artículo, más estrictas en comparación con las previstas en la legislación que se aplique en lo relativo al cumplimiento de los valores límite de emisión y se recogerán en acuerdos con fuerza ejecutiva que serán objeto de publicidad y seguimiento periódico⁴³⁶.

Por su parte, la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental (en adelante, LRM) regula en su artículo 46 la terminación convencional de los procedimientos de exigencia de responsabilidad medioambiental, mediante la suscripción de acuerdos entre la autoridad competente y los responsables, incluyendo extremos como el contenido y alcance de las medidas a adoptar, las fases, prioridades y plazos, los medios de control y las garantías del cumplimiento de lo acordado⁴³⁷. La disposición regula mínimamente el procedimiento que debe seguirse para la conclusión del acuerdo, la participación de los interesados, los plazos para su formalización y las consecuencias derivadas de no hacerlo.

III.2. El tratamiento de los acuerdos en la normativa ambiental de las Comunidades Autónomas

A diferencia de lo que ocurre en la normativa ambiental del Estado, la dictada por la Comunidades Autónomas en los últimos años ha ido incorporando en su articulado, con términos distintos, pero con algunos elementos comunes, el concepto de acuerdo en materia

⁴³⁶ *Vid.* Artículo 20 de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera, relativo a los acuerdos voluntarios. El preámbulo de la ley señala que los acuerdos voluntarios, junto con otros instrumentos de fomento de la protección de la atmósfera tales como los sistemas de gestión y auditoría ambiental, la investigación, el desarrollo, la innovación, la formación y la sensibilización pública, pueden rendir importantes frutos en relación con dicha finalidad.

⁴³⁷ *Vid.* Artículo 46 de la LRM, relativo a la terminación convencional en procedimientos de exigencia de responsabilidad medioambiental.

de medio ambiente. Este hecho puede ayudar a colmar las indefiniciones planteadas en la utilización de estos instrumentos teniendo en cuenta que, en la mayor parte de los casos, serán las autoridades competentes de las Comunidades Autónomas quienes, como responsables de la aplicación de la normativa ambiental en sus respectivos ámbitos territoriales, serán también las Administraciones públicas habilitadas para la suscripción de los acuerdos desde la perspectiva pública.

III.2.1. La Ley 6/2014, de la Comunidad Valenciana

La Ley 6/2014, de 25 de julio, de Prevención, Calidad y Control ambiental de Actividades en la Comunidad Valenciana, cuyo objeto es establecer el régimen jurídico al que deben someterse las actividades que se incluyen en su ámbito de aplicación en función de su potencial incidencia ambiental⁴³⁸, regula en su articulado la suscripción de acuerdos en materia de medio ambiente. De acuerdo con el artículo 6 de esta ley, serían acuerdos voluntarios aquellos que se pueden formalizar entre la consejería competente en materia de medio ambiente y las empresas o representantes de un sector industrial, con efectos vinculantes y con el fin de mejorar las condiciones establecidas por la legislación medioambiental⁴³⁹. Un aspecto que podemos destacar de la definición recogida en este artículo es el hecho de que los acuerdos tienen como fin mejorar las condiciones establecidas en la legislación en materia de medio ambiente. Es decir, los acuerdos no serían, en esta normativa autonómica, un mero instrumento para cumplir con los requisitos fijados por la legislación ambiental, sino que deberían plantear objetivos más ambiciosos que mejoren los mínimos que son en todo caso irrenunciables.

⁴³⁸ El Título II de la ley establece el régimen jurídico de la autorización ambiental integrada, tratando de configurar, según señala el Preámbulo de la norma, un sistema que se acerca en lo posible al modelo empresarial de ventanilla única con un único interlocutor que debe resolver en un único permiso todos los condicionantes exigidos por la normativa en materia medioambiental. Esta regulación se adapta, según subraya el Preámbulo, a las novedades establecidas en la Directiva 2010/75/UE. *Vid.* Apartado VIII del Preámbulo y Título II de la Ley 6/2014, de 25 de julio, de Prevención, Calidad y Control Ambiental de la Comunidad Autónoma Valenciana.

⁴³⁹ *Vid.* Artículo 6 de la Ley 6/2014, de 25 de julio, de Prevención, Calidad y Control Ambiental de la Comunidad Autónoma Valenciana, relativo a los acuerdos voluntarios.

III.2.2. La Ley 4/2009, de la Región de Murcia

La Ley 4/2009, de 14 de mayo, de Protección Ambiental Integrada de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, cuyo objeto fundamental es el establecimiento del régimen jurídico y los procedimientos integrados de intervención administrativa a los que deben sujetarse los planes, programas, proyectos y actividades que puedan afectar al medio ambiente⁴⁴⁰, dedica su artículo 112 a regular los acuerdos voluntarios ampliando notablemente sus posibles suscribientes en el ámbito privado con respecto a la ley de la Comunidad Valenciana⁴⁴¹. A este respecto el artículo señala que los acuerdos, que tendrán fuerza ejecutiva para las partes, podrán ser suscritos entre la Consejería competente en materia de medio ambiente y los agentes económicos, profesionales y sociales de la región de Murcia. Además, el artículo concreta el objeto de dichos acuerdos al disponer que estos podrán consistir en la adopción de medidas de ecoeficiencia y sostenibilidad ambiental o la reducción de la carga contaminante emitida más allá de los límites exigidos por la legislación. Observamos que, nuevamente, en este artículo se apuesta por superar las exigencias normativas de contenido ambiental sin parecer aceptar el mero cumplimiento de lo ya regulado.

Destaca asimismo en este artículo la preocupación del legislador por dotar de transparencia a los acuerdos suscritos, dado que se exige que estos sean públicos, si bien no queda claro si esta publicidad se refiere al proceso mismo de la negociación antes de su suscripción formal, o si únicamente deben hacerse públicos una vez formalizados. Nos inclinamos a pensar que esta última interpretación es la más verosímil, dado que, de haber elegido la

⁴⁴⁰ El Capítulo II del Título II de la Ley diseña el régimen jurídico de la autorización ambiental integrada en consonancia, tal y como señala el Preámbulo de la ley, con la Ley 16/2002, de 1 de julio, norma esta que para el legislador de la Región de Murcia “conmovió profundamente la fisonomía de las técnicas generales de prevención ambiental y es una de las normas llamadas a constituir, junto con la reguladora de la evaluación de impacto ambiental, uno de los principales ejes del Derecho ambiental actual y futuro (...) y una de las normas ambientales más importantes desde la recepción del acervo comunitario puesto que ha cambiado el enfoque de las normas autonómicas posteriores, centrándolo en la gestión integral y unificada de las autorizaciones ambientales”. *Vid.* Apartado IV del Preámbulo y Capítulo II del Título II de la Ley 4/2009, de 14 de mayo, de Protección Ambiental Integrada de la Región de Murcia.

⁴⁴¹ *Vid.* Artículo 112 de la Ley 4/2009, de 14 de mayo, de Protección Ambiental Integrada, relativo a los acuerdos voluntarios y el registro de compromisos voluntarios de responsabilidad ambiental. El artículo contempla también la creación de un registro público de compromisos voluntarios de responsabilidad ambiental, con la doble intención de garantizar las exigencias en materia de información pública ambiental pero también de ser un medio de reconocimiento social.

primera opción, los términos utilizados deberían haber establecido la inclusión de un trámite de información pública como requisito previo a la suscripción del acuerdo. Esta publicidad también afecta a los resultados alcanzados con el cumplimiento del acuerdo.

La norma de la Región de Murcia, en su artículo 28, regula más concretamente la posibilidad de suscribir acuerdos para la determinación de valores límite de emisión u otras prescripciones técnicas en el marco del régimen de la autorización ambiental integrada⁴⁴². El artículo permite que se adopten dichos acuerdos, de conformidad con lo establecido en artículo 112 de la ley, cuando la normativa en vigor no haya fijados tales valores, o cuando habiéndolos fijado, el acuerdo tenga como finalidad establecer valores, prescripciones o plazos más rigurosos que los legalmente establecidos.

III.2.3. La Ley 16/2015, de la Comunidad Autónoma de Extremadura

Más vaga es la definición otorgada por la Ley 16/2015, de 23 de abril, de Protección Ambiental de la Comunidad Autónoma de Extremadura, al referirse a los acuerdos ambientales⁴⁴³. La ley, que se aprobó al objeto de establecer un marco normativo que permitiese implementar mecanismos de intervención ambiental para garantizar la protección del medio ambiente y la salud de las personas, en su artículo 121 utiliza los términos “convenios de colaboración” y “acuerdos voluntarios” en materia de medio ambiente, sin establecer ninguna determinación concreta que permita diferenciarlos, para establecer que la Consejería competente en esa materia fomentará su celebración para lograr la participación de todas las instancias de la sociedad y de los sectores industriales de acuerdo con el principio de responsabilidad compartida⁴⁴⁴.

⁴⁴² *Vid.* Artículo 28 de la 4/2009, de 14 de mayo, de Protección Ambiental Integrada, relativo a los acuerdos voluntarios para la determinación de valores límite de la Región de Murcia.

⁴⁴³ *Vid.* Artículo 121 de la Ley 16/2015, de 23 de abril, de Protección Ambiental de la Comunidad Autónoma de Extremadura, relativo a los convenios de colaboración y acuerdos voluntarios en materia de medio ambiente.

⁴⁴⁴ Es posible entender que por “convenios de colaboración” se esté refiriendo a los convenios regulados en el artículo 47 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre de 2015, de Régimen Jurídico del Sector Público, antes en el artículo 6 de la derogada Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Del artículo mencionado cabe concluir que se entiende por acuerdos voluntarios en materia de medio ambiente aquellos suscritos entre la Consejería competente en materia de medio ambiente de la Junta de Extremadura y todas las instancias de la sociedad, incluidos los sectores industriales, bajo el principio de responsabilidad compartida, fomentando de este modo el respeto con el medio ambiente.

III.2.4. La Ley 20/2009, de la Comunidad Autónoma de Cataluña

La norma que en la Comunidad Autónoma de Cataluña establece de forma general el sistema de intervención administrativa de las actividades con incidencia ambiental es la Ley 20/2009, de 4 de diciembre de Prevención y Control Ambiental de las Actividades. En ella la definición del término “acuerdo voluntario” se amplía, por un lado, en cuanto a la determinación de los posibles suscribientes en la parte pública y se restringe, por otro, en cuanto a su posible alcance y objetivos, en comparación con el resto de las normas autonómicas hasta ahora estudiadas. Así, el artículo 4.r) define al acuerdo voluntario como aquel suscrito entre la Administración ambiental competente y el titular o titulares de una actividad o grupo de actividades de un sector industrial para cumplir los objetivos de calidad del medio ambiente determinados por la normativa o, si procede, adoptar lo que la propia ley define como “parámetros o medidas técnicas equivalentes de conformidad con las mejoras técnicas disponibles⁴⁴⁵”. Es decir, no solo la Consejería competente en materia de medio ambiente de la Generalitat de Cataluña sino cualquier administración con competencias en la materia podría suscribir un acuerdo de este tipo⁴⁴⁶. Esta definición será la utilizada después para, en el artículo 9.3, señalar la posibilidad de suscribir estos acuerdos

⁴⁴⁵ *Vid.* Artículo 4.r) de la Ley 20/2009, de 4 de diciembre, de Prevención y Control Ambiental de las Actividades de la Comunidad Autónoma de Cataluña, relativo a la definición del término acuerdo voluntario.

⁴⁴⁶ El artículo 8.1 de la Ley 20/2009, de 4 de diciembre, de Prevención y Control ambiental de las Actividades de la Comunidad Autónoma de Cataluña, señala que “las competencias sectoriales en materia ambiental que corresponden a los ayuntamientos y a la Administración de la Generalidad de Cataluña son las que determina la normativa específica de aplicación en cada materia”. De acuerdo con esta disposición los acuerdos voluntarios podrían ser firmados por todos aquellos departamentos de la Generalitat que ejercen competencias sectoriales medioambientales, así como por los ayuntamientos, de acuerdo con lo que la normativa disponga al efecto.

con el objetivo de establecer los VLE y las prescripciones técnicas de aplicación a todas las actividades incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley⁴⁴⁷.

Donde la norma catalana podría parecer más limitativa, dada la definición del término acuerdo antes mencionada, es en relación con la definición de la parte privada que puede suscribir los acuerdos, toda vez que esta se circunscribe a las actividades industriales, bien una actividad de forma individualizada o bien un sector industrial concreto que aglutine a varias actividades. Quedarían fuera del posible ámbito subjetivo de un acuerdo, actividades no industriales tales como las comerciales, ganaderas o agrícolas. El hecho de que el artículo 9.3 señale que los VLE y las prescripciones técnicas pueden establecerse vía acuerdo voluntario suscrito entre la Administración competente y los titulares de una actividad o sector industrial determinado, abunda en esta interpretación restrictiva. No creemos, sin embargo, que el legislador catalán haya pretendido limitar de este modo el alcance de los acuerdos, considerando que, cuando el mismo artículo 9 se refiere a los VLE y prescripciones técnicas de carácter general que determina la legislación ambiental, señala que se aplicarán a todas las actividades incluidas dentro del ámbito de aplicación de la Ley 20/2009, de 4 de diciembre, y no solo a las actividades industriales⁴⁴⁸.

La Ley establece que los objetivos a alcanzar con la firma del acuerdo serán los estrictamente fijados en la normativa específica o, en su defecto, cuando las características de la actividad no permitan la determinación de dichos valores o no haya normativa de aplicación, a la adopción de parámetros o medidas técnicas equivalentes, de conformidad con las denominadas MTD⁴⁴⁹. Es decir, el acuerdo que se suscriba no tendría por finalidad,

⁴⁴⁷ Vid. Artículo 9.3 de la Ley 20/2009, de 4 de diciembre, de Prevención y Control Ambiental de las Actividades de la Comunidad Autónoma de Cataluña, relativo a la fijación de valores límite de emisión y prescripciones técnicas de carácter general mediante acuerdos voluntarios. Según la opinión de REVUELTA PÉREZ, en *El control integrado...*, cit., 2003, p.280, la introducción de este instrumento de correulación puede contribuir a una aplicación más efectiva de la técnica de control integrado de la contaminación dejando mayor libertad en cuanto a los medios para lograr los objetivos de la protección ambiental implicando más a los operadores económicos en la lucha contra la contaminación.

⁴⁴⁸ Vid. Artículos 3.1 y 9.1 de la Ley 20/2009, de 4 de diciembre, de Prevención y Control Ambiental de las Actividades, relativos al ámbito de aplicación del sistema de intervención administrativa y de aplicación de los VLE y prescripciones técnicas de carácter general.

⁴⁴⁹ Vid. Artículo 4.n) de la Ley 20/2009, de 4 de diciembre de Prevención y Control Ambiental de las Actividades de la Comunidad Autónoma de Cataluña, relativo a la definición de parámetros o medidas técnicas equivalentes. El apartado o) del artículo define a su vez el concepto de MTD en términos similares a los recogidos en la normativa sobre emisiones industriales.

en principio, la mejora de los objetivos de calidad previstos en la normativa, sino que el acuerdo solo sería un instrumento para dar cumplimiento a los límites de emisión fijados normativamente. Sin embargo, la vigencia del Decreto 136/1999, de 18 de mayo, por el que se aprobó el Reglamento de desarrollo de la derogada Ley 3/1998, de 27 de febrero, de la Intervención Integral de la Administración Ambiental, conduce a una conclusión distinta ya que dicha norma prevé que el acuerdo pueda servir para el establecimiento de los valores límite y de otras prescripciones técnicas, pero también para establecer límites más rigurosos⁴⁵⁰.

III.2.5. La Ley 4/2005, de la Comunidad Foral de Navarra

La Ley Foral de Navarra 4/2005, de 22 de marzo, de intervención para la Protección Ambiental, regula las formas de esta intervención en la Comunidad Autónoma con el fin de prevenir, reducir y controlar la contaminación y el impacto ambiental de las actividades incluidas dentro de su ámbito de aplicación. Su artículo 17, dentro del Capítulo I del Título I en el que se regula la AAI, únicamente contempla como posible suscribiente de un acuerdo, desde la perspectiva pública, al Departamento competente en materia de medio ambiente de la Comunidad Foral y, desde la privada, a los titulares de las instalaciones sometidas a la autorización ambiental integrada que se recogen en el anexo II. A de la norma⁴⁵¹. Sus objetivos se limitan, también como en el caso de la Comunidad Autónoma de Cataluña, a dar cumplimiento a los VLE fijados en la legislación, sin que quepa acordar excepciones a su cumplimiento. No parece, por lo tanto, que el legislador navarro haya previsto la posibilidad de adoptar acuerdos para llevar a cabo acciones que vayan más allá de lo

⁴⁵⁰ *Vid.* Disposición adicional segunda del Decreto 136/1999, de 18 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento general de desarrollo de la Ley 3/1998, de 27 de febrero, de la Intervención Integral de la Administración Ambiental y se adaptan sus anexos. Es preciso recordar que el instrumento que configura la ley 20/2009 ya se había incluido en la Ley derogada. Dicha regulación es completada en el Decreto 136/1999, de 18 de mayo, por el que se aprobó el Reglamento general de desarrollo de la Ley 3/1998. El artículo 9 del Decreto establece el carácter vinculante de los acuerdos para las partes y determinan los requisitos procedimentales en materia de información pública, audiencia y publicación oficial.

⁴⁵¹ *Vid.* Artículo 17 de la Ley Foral de Navarra 4/2005, de 22 de marzo, de Intervención para la Protección Ambiental, relativo a los acuerdos voluntarios.

estrictamente exigido por la normativa, pero tampoco, como señala algún autor, para admitir excepciones al cumplimiento de los valores límite de emisión fijados normativamente⁴⁵².

III.2.6. La Ley 6/2017, de la Comunidad Autónoma de la Rioja

La Ley 6/2017, de 8 de mayo, de Protección del Medio Ambiente de la Comunidad Autónoma de La Rioja, tiene por objeto establecer el marco normativo para la protección, gestión, conservación, restauración y prevención del medio ambiente. Su disposición adicional única prevé que la Comunidad Autónoma promoverá el establecimiento de acuerdos voluntarios que fomenten la aplicación del principio de responsabilidad de los agentes económicos y sociales en la protección del medio ambiente⁴⁵³. La disposición añade que los convenios se celebrarán por la Administración pública competente con los distintos sectores económicos y sociales para compatibilizar las diferentes actividades que se desarrollen en la Comunidad Autónoma en relación con la protección del medio ambiente, de manera que permitan alcanzar un mayor nivel de protección que el establecido en las leyes y en los planes y programas públicos de ordenación territorial o relativos a sectores estratégicos o de protección ambiental.

Observamos aquí cómo el legislador de La Rioja amplía la posibilidad de utilizar los acuerdos ambientales desde la parte pública a todas las Administraciones competentes y, desde la privada, a todos los agentes económicos y sociales implicados en la protección del medio ambiente, no únicamente con las actividades industriales. Además, el objetivo a

⁴⁵² RUIZ DE APODACA ESPINOSA, *La autorización ambiental...*, cit., 2006, p.148. El autor señala que el acuerdo tampoco excluiría la necesidad de que la actividad o instalación cuente con la autorización ambiental integrada, aunque podría servir como medio para que las denominadas instalaciones existentes contaran para antes de octubre de 2007, con dicha autorización. La Ley entendía por instalación existente, en consonancia con la LPCIC, a cualquier instalación en funcionamiento y autorizada antes de 3 de julio de 2001, o que haya solicitado las correspondientes autorizaciones exigibles, siempre que se ponga en funcionamiento a más tardar doce meses después de dicha fecha. *Vid.* apartado 13 del anexo I de la Ley Foral 4/2005, de 22 de marzo, de Intervención para la Protección Ambiental.

⁴⁵³ *Vid.* Disposición adicional única de la Ley 6/2017, de 8 de mayo, de Protección del Medio Ambiente de la Comunidad Autónoma de la Rioja, relativa a los acuerdos voluntarios. La disposición añade que “los convenios se celebrarán por la Administración Pública competente con los distintos sectores económicos y sociales para compatibilizar las diferentes actividades que se desarrollen en la Comunidad Autónoma en relación con la protección del medio ambiente, de manera que permitan alcanzar un mayor nivel de protección que el establecido en las leyes y en los planes y programas públicos de ordenación territorial o relativos a sectores estratégicos o de protección ambiental”.

alcanzar mediante la suscripción de los acuerdos consistiría en superar los niveles de protección establecidos en la normativa, los planes y los programas.

III.2.7. La Ley 1/1995, de la Comunidad Autónoma de Galicia

En la Comunidad Autónoma de Galicia, la Ley 1/1995, de 2 de enero, de Protección Ambiental, cuyo objeto es el establecimiento de las normas que configuran el sistema de defensa, protección, conservación y restauración del medio ambiente de Galicia y asegurar una utilización racional de los recursos naturales, regula en su artículo 25 el que denomina “pacto ambiental⁴⁵⁴”. La finalidad del pacto consistiría en dar respuesta a las situaciones que, entiende, como más conflictivas, así como acometer aquellas que puedan mejorar la imagen pública de las empresas a través de los instrumentos de participación dispositiva de las mismas y de los ciudadanos en la defensa del medio, pudiendo extenderse a estrategias y acciones de carácter local o comarcal. El artículo 25 de la ley se desarrolló por el Decreto 295/2000, de 21 de diciembre, que regula el pacto ambiental⁴⁵⁵. La norma tiene por finalidad ordenar el procedimiento para la formalización de la participación voluntaria de las empresas⁴⁵⁶ que desarrollen actividades industriales y que deseen acogerse al pacto ambiental como actuación encaminada a obtener acuerdos con la Administración. Su fin es establecer medidas medioambientales preventivas y correctoras, especialmente en situaciones con formulaciones ambientales conflictivas, innovaciones tecnológicas en los procesos de producción, sistemas de eliminación de agentes contaminantes y, en general, la mejora continua y razonable de su actuación medioambiental. El pacto ambiental, añade la norma, podrá dirigirse también, de acuerdo con el principio de viabilidad, a establecer una periodificación de obligaciones medioambientales cuando supongan, para empresas ya

⁴⁵⁴ *Vid.* Artículos 1 y 25 de la Ley 1/1995, de 2 de enero, de Protección Ambiental, relativos al objeto de la Ley y al pacto ambiental, respectivamente.

⁴⁵⁵ Decreto 295/2000, de 21 de diciembre, por el que se desarrolla la Ley 1/1995, de 2 de enero, de Protección Ambiental de Galicia, en relación con el pacto ambiental en la Comunidad Autónoma de Galicia.

⁴⁵⁶ A tenor del artículo 2 del Decreto 295/2000, de 21 de diciembre, tendrá la consideración de empresa toda unidad productiva con organización específica y autónoma que, cualquiera que sea su titularidad y la forma jurídica que adopte, esté destinada a la producción de bienes o prestación de servicios y en el desarrollo de sus procesos productivos pueda afectar al medio ambiente, así como las uniones o asociaciones de entidades empresariales que se constituyan con este mismo fin.

instaladas, la adaptación a las condiciones o requisitos técnicos que deban reunir sus instalaciones industriales según la nueva normativa o disposiciones legales en vigor⁴⁵⁷.

Una cuestión destacable de la norma de la Comunidad Autónoma de Galicia es el hecho de que se establezca como requisito para que una empresa pueda solicitar la suscripción de un pacto ambiental, el que previamente disponga de un certificado que acredite su registro en el Sistema EMAS. Tal previsión ya se recogía en la Ley 1/1995, de 2 de enero, cuando señalaba que, en aplicación del pacto ambiental, se establecerá un sistema de ecogestión y ecoauditoría que permita la participación voluntaria de las empresas que desarrollen actividades industriales en aras a la evaluación y mejora de los resultados de sus actividades industriales, en relación con el medio ambiente y la facilitación de la correspondiente información al público⁴⁵⁸.

III.2.8. El Decreto Legislativo 1/2015, de la Comunidad Autónoma de Castilla y León

El Decreto Legislativo 1/2015, de 12 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Prevención Ambiental de Castilla y León, cuyo objeto es la prevención y el control integrados de la contaminación, estableciendo para ello los correspondientes sistemas de intervención administrativa de carácter ambiental, prevé en su artículo 44.3 que los VLE y las prescripciones técnicas, respetando en todo caso lo dispuesto en la normativa sectorial y en las autorizaciones o licencias ambientales correspondientes, puedan completarse en un acuerdo voluntario suscrito entre la Administración y una empresa o un sector industrial determinado, debiendo ser publicado en el Boletín Oficial de esta Comunidad Autónoma⁴⁵⁹.

⁴⁵⁷ *Vid.* Artículo 1 del Decreto 295/2000, de 21 de diciembre, relativo al objeto de la norma.

⁴⁵⁸ *Vid.* Artículo 25.3 de la Ley 1/1995, de 2 de enero, de Protección ambiental, relativo al pacto ambiental y el sistema de gestión y auditoría medioambientales EMAS.

⁴⁵⁹ *Vid.* Artículo 44.3 del Decreto Legislativo 1/2015, de 12 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Prevención Ambiental de Castilla y León, relativo a los acuerdos en relación con los VLE y las prescripciones técnicas.

III.3. Los acuerdos ambientales en la normativa de la CAPV

Nos detendremos ahora en el estudio realizado sobre la normativa en vigor en la CAPV, a fin de conocer el modo en el que se regula en esta Comunidad Autónoma la posibilidad de formalizar acuerdos en materia de medio ambiente. Para ello nos hemos centrado, por un lado, en la normativa en vigor que incluya algún tipo de regulación en este sentido y que, como veremos, se corresponde con la LGPMAPV y con la Ley 4/2015, de 25 de junio, para la prevención y corrección de la contaminación del suelo (en adelante, LPCCS). Sin embargo, y pese a tratarse por el momento de un proyecto de ley aún en tramitación, hemos analizado el contenido del Proyecto de Ley de Administración Ambiental en lo que se refiere a la regulación de los acuerdos ambientales.

III.3.1. La regulación de los acuerdos en la LGPMAPV

Tras su aprobación, la LGPMAPV se constituyó en la pieza clave para regular la intervención administrativa respecto de las actividades con incidencia en el medio ambiente de la CAPV. En la configuración de este sistema de intervención, y de acuerdo con el principio de participación, el legislador vasco quiso dejar patente su voluntad de reconocer a los agentes sociales y económicos su papel en la definición y el desarrollo de la política ambiental, en colaboración con los diferentes niveles institucionales de la Comunidad Autónoma, a fin de hacer efectiva la corresponsabilidad público-privada en la protección del medio ambiente. Así, la exposición de motivos de la ley y su artículo 5 reconocen la importancia del papel desempeñado por dichos agentes, al señalar que su participación es necesaria dada la función social del medio ambiente como generador de derechos y obligaciones, lo que les convertiría en corresponsables y copartícipes de la política ambiental⁴⁶⁰. Como medios para articular esta corresponsabilidad, la ley regula, por un lado, la terminación convencional de los procedimientos y, por otro, los que denomina conciertos ambientales.

⁴⁶⁰ *Vid.* Exposición de motivos de la LGPMAPV y su artículo 5, relativo a la política ambiental.

III.3.1.A. La terminación convencional

La LGPMAPV avanza en la definición de los instrumentos a través de los cuales es posible lograr esta participación, regulando en su artículo 19, bajo el epígrafe de “terminación convencional del procedimiento”, la posibilidad de que los procedimientos administrativos que se derivan de la aplicación de la ley concluyan mediante un acuerdo entre el solicitante de la licencia o autorización correspondiente y la Administración competente⁴⁶¹, en aplicación, según señala la exposición de motivos de la ley, de las directrices comunitarias⁴⁶². Esto conduce a pensar que el legislador, al mencionar a estas directrices, se estaba refiriendo, acertadamente, a la Recomendación y la Comunicación del año 1996 y la Resolución del año 1997. En sentido contrario alguna autora⁴⁶³ afirma que la regulación de la terminación convencional que lleva a cabo la norma no responde a dichas directrices puesto que los pronunciamientos de la Unión Europea en materia de acuerdos ambientales, solo se refieren a ellos como instrumentos para la incorporación de una Directiva al ordenamiento jurídico del Estado miembro. Sin embargo, al exponer el análisis realizado sobre la Comunicación y la Recomendación del año 1996 ya hemos dejado patente que la Comisión, en contestación a una pregunta escrita en el Parlamento Europeo, señalaba que la Recomendación y, por lo tanto, la Comunicación de la que trae origen, “no solo se refiere a la incorporación al Derecho nacional de determinadas disposiciones de las Directivas, sino también a la aplicación de la ley incorporada”.

Los procedimientos a los que alude la LGPMAPV serían, en principio, aquellos que se regulan detalladamente en el Título III, es decir, los tres procedimientos de evaluación de impacto ambiental que se mencionan en el artículo 43 de la norma y que se son el procedimiento de evaluación conjunta de impacto ambiental, el procedimiento de evaluación individualizada de impacto ambiental y el de evaluación simplificada de impacto ambiental⁴⁶⁴ junto con el procedimiento para la obtención de la licencia de actividad en el

⁴⁶¹ *Vid.* Artículos 19, 20 y 21 de la LGPMAPV, relativos a la terminación convencional del procedimiento.

⁴⁶² *Vid.* Exposición de motivos de la LGPMAPV cuando señala que con la regulación de la terminación convencional del procedimiento se da “entrada a concretas vías de concertación ambiental en cumplimiento de las directrices comunitarias”.

⁴⁶³ DE PALMA DEL TESO, *Los acuerdos procedimentales...*, cit. 2000. p.111.

⁴⁶⁴ *Vid.* Artículo 43 de la LGPMAPV, relativo a los procedimientos para la evaluación de impacto ambiental.

marco del régimen regulador de las actividades clasificadas que se establece en los artículos 55 y siguientes de la ley⁴⁶⁵. Ahora bien, atendiendo a la redacción del artículo 19.1 de esta disposición, en el que se hace referencia, de forma genérica, a “los procedimientos administrativos derivados de la aplicación de esta ley”, nada debiera impedir que otros procedimientos relativos a otras materias reguladas por la norma autonómica vasca pudieran ser también objeto de dicha terminación convencional. Así, cabría citar todos aquellos que se tramiten en el marco de la normativa que regula la protección de los recursos ambientales que se contemplan en el Título I de la ley, esto es, biodiversidad, aguas y litoral, suelo, aire, ruidos y vibraciones. A estos procedimientos se añadirían los relativos a las dos materias reguladas en los capítulos IV y V del Título III de la ley, es decir, residuos y suelos contaminados y las contempladas en el Capítulo II del Título IV, referidas a los procedimientos de auditoría ambiental y de concesión de la etiqueta ecológica⁴⁶⁶.

¿Podría ser el procedimiento para el otorgamiento de la AAI previsto en el TRLPCIC, y en su normativa de desarrollo, objeto de terminación convencional de conformidad con el artículo 19 de la LGPMAPV? Creemos que la respuesta a esta pregunta debe ser afirmativa sobre la base del artículo 39 de la Ley General que introdujo el principio del control integrado de la contaminación en la normativa ambiental de la CAPV, artículo este al que hemos hecho referencia en cuanto a su contenido y significado en el capítulo anterior. Lo regulado en dicho artículo, junto con el hecho de que exista un régimen jurídico específico constituido por el TRLPCIC y el REI, permite entender que el procedimiento de otorgamiento de la AAI deriva de la aplicación de la LGPMAPV, en los términos establecidos en su artículo 19, lo que por lo tanto permitiría la terminación convencional que el mismo regula.

Sin perjuicio de que la LGPMAPV habilite la terminación convencional de los procedimientos antes citados, concretando algunos aspectos relativos a los trámites procedimentales que deberían seguirse, tales como el plazo máximo para finalizar la negociación, esto es, tres meses, o la forma en la que se refleja el contenido del acuerdo,

⁴⁶⁵ *Vid.* Artículos 55 a 66 de la LGPMAPV, relativos al régimen jurídico de las actividades clasificadas.

⁴⁶⁶ *Vid.* Artículos 22 a 37, 67 a 84 y 96 y 97 de la LGPMAPV, relativos a la protección de los recursos ambientales, residuos, suelos contaminados, auditorías ambientales y ecoetiqueta, respectivamente.

que no es otra que una resolución administrativa definitiva precedida de una acta de conciliación o documento equivalente, resulta claro que esta regulación, por sí sola, no es suficiente para dar respuesta a todas las cuestiones que el recurso a la vía convencional demanda. En este sentido, tal y como señala algún autor⁴⁶⁷, el artículo 19 puede generar diferentes problemas procedimentales, precisando, por ello, para su aplicación, de un desarrollo reglamentario. Esta normativa de desarrollo debería haber concretado, según esta opinión, aspectos tales como el momento del inicio del procedimiento para llegar al acuerdo, las consecuencias que se derivarán de la duración del proceso negociador en otras fases del procedimiento principal, la posible caducidad de este, los efectos del silencio administrativo, la intervención de terceros interesados o la necesaria información pública.

Con respecto al contenido del artículo 19 alguna autora⁴⁶⁸ ha criticado la falta de claridad del mismo, por cuanto que en la misma disposición y bajo el mismo epígrafe de terminación convencional, se regula, por una parte, esta forma de finalización de los procedimientos administrativos, y por otra, la negociación que se produce para dar solución a los conflictos posteriores a la decisión, en sustitución del recurso de alzada que establece el artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP)⁴⁶⁹. Responde a esta última finalidad la referencia que efectúa el primer apartado del artículo cuando señala que, para proceder a la terminación convencional de los procedimientos derivados de la aplicación de la ley, se podrá proceder a la negociación directa o a mediadores o conciliadores nombrados de común acuerdo. Dado que la mediación y la conciliación son instituciones pensadas para la resolución de conflictos entre las partes⁴⁷⁰, podría pensarse que en el caso de la terminación convencional que regula la LGPMAPV, la labor de los mediadores y conciliadores consistiría en facilitar el intercambio de puntos de vista o en la formulación de propuestas⁴⁷¹.

⁴⁶⁷ LASAGABASTER HERRARTE, "El derecho administrativo...", cit., 2004, p.88.

⁴⁶⁸ DE PALMA DEL TESO, *Los acuerdos procedimentales...*, cit. 2000. p.112.

⁴⁶⁹ *Vid.* Artículo 112.2 de la LPACAP, relativo a la sustitución del recurso de alzada por otros procedimientos de impugnación, reclamación, conciliación, mediación y arbitraje.

⁴⁷⁰ ROSA MORENO, *El arbitraje administrativo...*, cit., 1998, pp.38 a 56.

⁴⁷¹ DE PALMA DEL TESO, *Los acuerdos procedimentales...*, cit. 2000. p.113.

El artículo también establece que el plazo para llegar a un acuerdo es de tres meses desde el comienzo de las negociaciones, de forma que, transcurrido dicho plazo sin acuerdo, la Administración resolverá definitivamente. Esto supone que la oferta o propuesta de acuerdo deberá realizarse por escrito, permitiendo así que en el expediente consten los tratos o negociaciones preliminares⁴⁷². En todo caso, tal y como establece el último apartado del artículo 19, si se firmase un acta de conciliación o un documento equivalente, su contenido será formalizado como resolución definitiva. Es decir, se trataría de un acuerdo que se integra en la resolución y que, o bien da por finalizado el procedimiento en materia ambiental o, como parece más lógico, inicia el de impugnación o reclamación.

Otro supuesto previsto en el artículo 20 de la LGPMAPV, es el relativo a los acuerdos que, en sustitución de un procedimiento de recurso administrativo ordinario, podrían desarrollarse mediante la vía de la mediación, la conciliación o el arbitraje, con la intervención de mediadores, conciliadores o árbitros que, designados de común acuerdo, actuarían resolviendo el recurso antes de que se agote el plazo general legalmente establecido para ello⁴⁷³.

En este caso se plantean también una serie de cuestiones derivadas de este artículo que deberían haberse resuelto vía reglamentaria pero que, como ocurre con el contenido del artículo 19, ante la falta de tal desarrollo normativo resulta inaplicable por idénticas razones de falta de seguridad jurídica⁴⁷⁴. Estaríamos aquí ante lo que el artículo 112.2 de la LPACAP, entiende como sustitución del recurso de alzada por otros procedimientos de impugnación, reclamación, conciliación, mediación y arbitraje, a los que ya hemos hecho referencia.

⁴⁷² DE PALMA DEL TESO, *Los acuerdos procedimentales...*, cit. 2000. p.114.

⁴⁷³ *Vid.* Artículo 20 de la LGPMAPV, relativo al fin de la vía administrativa y la resolución de recursos administrativos mediante conciliación o arbitraje.

⁴⁷⁴ LASAGABASTER HERRARTE, “El derecho administrativo...”, cit., 2004, p.89. El autor menciona como algunas de las principales cuestiones que precisarían de un desarrollo reglamentario las siguientes: las diferencias entre los procesos de conciliación, mediación y arbitraje y las características y composición de las figuras que lleven a cabo dichos procesos; el plazo para adoptar el acuerdo y las consecuencias de no hacerlo en relación con el recurso no interpuesto y el silencio administrativo en el supuesto de una resolución mediadora emitida fuera de plazo.

Con la intención de completar la regulación de la terminación convencional de los procedimientos ambientales, la LGPMAPV establece en su artículo 21 los límites a los que debe someterse el recurso a la vía de la concertación. En este sentido el artículo dispone que deberán respetarse las disposiciones sustantivas del ordenamiento jurídico, el interés general de la protección ambiental y los derechos de los terceros eventualmente afectados por el acuerdo⁴⁷⁵. Los dos primeros límites resultan de las previsiones sobre la terminación convencional del artículo 86 de la LPACAP⁴⁷⁶, cuando en su apartado primero señala que los acuerdos procedimentales no deben ser contrarios al ordenamiento jurídico y deben tener por objeto satisfacer el interés público. El último de los límites hace referencia a los derechos de terceros con posibilidad de ser afectados por el acuerdo, que no se contempla en dicho artículo 86. No obstante, podría quedar superado si el tercero manifiesta expresamente su consentimiento o aprobación al acuerdo⁴⁷⁷.

III.3.1.B. Los conciertos ambientales

La LGPMAPV también regula los que denomina “conciertos ambientales”, lo cuales se configuran como instrumentos de la política ambiental, en aplicación de las directrices comunitarias, de forma coherente con los principios de corresponsabilidad y participación, y con el fin de avanzar en nuevas vías para racionalizar los sistemas de responsabilidad en relación con las más modernas posibilidades de prevención, protección y restauración⁴⁷⁸.

De este modo, el artículo 88 de la ley viene a establecer que las Administraciones públicas que tengan encomendada la gestión de recursos ambientales o la tutela de estos, podrán concertar la cuantificación de los límites de responsabilidad con los titulares de derecho de uso de los citados recursos o con quienes realicen actividades que entrañen riesgos para los mismos. Añade el artículo que se podrán concertar, de forma complementaria, acciones de

⁴⁷⁵ Vid. Artículo 21 de la LGPMAPV. Sobre el contenido de este artículo LASAGABASTER HERRARTE, en “El derecho administrativo...”, cit., 2004, p.89, opina que los límites establecidos en el mismo necesitarían de una mayor concreción dado que, a su juicio, no es lo mismo la terminación convencional de un procedimiento que la modificación de un acto administrativo que se haya producido como consecuencia de un proceso de mediación, conciliación o arbitraje.

⁴⁷⁶ Vid. Artículo 86.1 de la LPACAP, relativo a la terminación convencional y sus límites.

⁴⁷⁷ DE PALMA DEL TESO, *Los acuerdos procedimentales...*, cit. 2000. p.116.

⁴⁷⁸ Vid. Exposición de Motivos de la LGPMAPV.

protección, prevención y restauración que, financiadas a cargo de los sujetos responsables, puedan suponer una reducción importante de los límites objetivables de responsabilidad, incorporando en la medida de lo posible acciones formativas, informativas y de investigación⁴⁷⁹.

La aplicación del artículo 88, sin ningún tipo de vinculación a exigencias normativas, sería de dudosa funcionalidad sin que el legislador justifique las razones u objetivos que permiten el pacto, sus límites y el procedimiento para lograrlo, incluyendo la necesidad de incorporar trámites de información pública⁴⁸⁰. Esta imprescindible vinculación normativa a la que aludimos se produjo tras la aprobación de la LRM y su normativa de desarrollo, aprobada por el Real Decreto 2090/2008, de 22 de diciembre (en adelante, RRM), que transpusieron al ordenamiento jurídico español la Directiva 2004/35/CE sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños ambientales. Esta normativa recoge en su articulado, entre otras cuestiones, las normas para la atribución de responsabilidades en relación con la prevención, evitación y reparación de daños al medio ambiente, los procedimientos administrativos de exigencia de tales responsabilidades, así como las reglas para la cuantificación de estos daños y la evaluación de los costes a ellos asociados⁴⁸¹.

El artículo 46 de la LRM regula la terminación convencional de los procedimientos de exigencia de responsabilidad medioambiental mediante la suscripción de acuerdos entre la autoridad competente y los responsables, incluyendo extremos como el contenido y alcance de las medidas a adoptar, las fases, prioridades y plazos, los medios de control y las garantías para el cumplimiento de lo acordado. La disposición regula mínimamente el procedimiento que debe seguirse para la conclusión del acuerdo, la participación en el mismo de los interesados, los plazos para su formalización y las consecuencias derivadas de no hacerlo. En consecuencia, y atendiendo a la completa regulación contenida en la normativa

⁴⁷⁹ *Vid.* Artículos 88 de la LGPMAPV, relativo a los conciertos ambientales.

⁴⁸⁰ LASAGABASTER HERRARTE, “El derecho administrativo...”, cit., 2004, pp.89 y 90.

⁴⁸¹ El objetivo fundamental que la normativa en materia de responsabilidad por daños medioambientales persigue es que, quienes sean responsables de actividades económicas y profesionales, adopten todas las medidas de prevención o evitación que resulten necesarias ante un supuesto de amenaza de daño al medio ambiente, adoptando, cuando sea necesario, las medidas de recuperación de los daños causados al agua, el suelo o a las especies silvestres y hábitats.

mencionada, creemos que no cabe albergar ninguna duda sobre la posibilidad de aplicar el artículo 88 de la LGPMAPV, si bien no es menos cierto que los objetivos que se pretendían alcanzar con dicho artículo se logran más eficazmente y con mayores garantías jurídicas a través del artículo 46 de la LRM.

III.3.2. Los acuerdos en la normativa de la CAPV en materia de calidad del suelo

Además de la regulación prevista en la LGPMAPV en relación con la terminación convencional de los procedimientos ambientales, el artículo 82 de la norma contempla la posibilidad de utilizar la vía de los acuerdos para la recuperación de suelos contaminados que serán suscritos entre los obligados a hacerlo y las Administraciones públicas competentes⁴⁸². Coincidiendo con la opinión de parte de la doctrina⁴⁸³, creemos que el artículo es innecesario, en tanto que las previsiones generales del artículo 19 de la LGPMAPV sobre la terminación convencional de procedimientos en materia de medio ambiente, aun precisando de un desarrollo reglamentario, ya regulan el objeto del artículo 82.

Esta previsión de la LGPMAPV se refleja también en la normativa de la CAPV en materia de contaminación del suelo, esto es, la LPCCS, cuando su artículo 43.6, contempla la posibilidad de que las medidas de recuperación de suelos contaminados puedan llevarse a cabo mediante la suscripción de convenios de colaboración entre quienes deban adoptar dichas medidas y las Administraciones públicas, toda vez que en ellos deberá figurar la forma y plazos de ejecución de las medidas de recuperación, así como los mecanismos de seguimiento que sean precisos⁴⁸⁴.

⁴⁸² *Vid.* Artículos 82 la LGPMAPV, relativos a la reparación en vía convencional de suelos contaminados.

⁴⁸³ LASAGABASTER HERRARTE, “El derecho administrativo...”, cit., 2004, p.89.

⁴⁸⁴ *Vid.* Artículo 43.6 de la LPCCS, relativo a la suscripción de convenios de colaboración para la recuperación de suelos contaminados. Creemos que la posibilidad de suscribir convenios también debiera existir en el caso de los suelos alterados, es decir, y de conformidad con la propia Ley, aquellos en los que, aun superándose los valores de las concentraciones de contaminantes fijados en la norma, no existe un riesgo inaceptable para la salud de las personas o el medio ambiente, a diferencia de los suelos contaminados donde este riesgo si existe. *Vid.* Artículo 3, apartados 1 y 2, de la LPCCS.

Asimismo, el citado artículo 43.6 añade que se podrán suscribir acuerdos voluntarios para la adopción de medidas de recuperación de suelos contaminados y alterados entre las personas físicas o jurídicas obligadas a adoptar dichas medidas conforme a lo establecido en la ley. Estos acuerdos, que serán objeto de análisis en el capítulo IV de esta tesis, contendrán, al menos, aspectos tales como el alcance de las medidas de recuperación a realizar, las obligaciones asumidas por cada uno de los responsables de dichas medidas, plazos de ejecución de las medidas y los presupuestos y fuentes de financiación.

III.3.3. Los acuerdos en el proyecto de Ley de Administración Ambiental de Euskadi

El Proyecto de Ley de Administración Ambiental de Euskadi, al que ya nos hemos referido en el capítulo anterior, insta a las Administraciones públicas a que, bajo el principio de responsabilidad compartida, promuevan la suscripción de acuerdos con el fin de lograr la participación de todas las instancias de la sociedad en la protección del medio ambiente⁴⁸⁵. A estos efectos, el Proyecto entiende por acuerdo medioambiental aquel suscrito entre la Administración ambiental competente y una empresa o los representantes de un sector, colectivo u organización, según el cual ambas partes se vinculan voluntariamente para el cumplimiento de unos objetivos de protección ambiental⁴⁸⁶.

Los acuerdos que se suscriban, a tenor de lo que dispone el Proyecto, deberán establecer objetivos en el marco de los principios sobre los que se asienta la norma⁴⁸⁷, los plazos para

⁴⁸⁵ *Vid.* Artículo 79 del Proyecto de Ley de Administración Ambiental, relativo a los acuerdos medioambientales.

⁴⁸⁶ *Vid.* Artículo 2.1.a) del Proyecto de Ley de Administración Ambiental, relativo a la definición del término acuerdo medioambiental.

⁴⁸⁷ *Vid.* Artículo 3 del Proyecto de Ley de Administración Ambiental, relativo a los principios que lo inspiran. Por su parte, el Proyecto de Ley de Conservación del Patrimonio Natural de Euskadi, aprobado por el Consejo de Gobierno Vasco con fecha 24 de noviembre y en la actualidad tramitándose en el Parlamento Vasco, contempla la utilización de los acuerdos como instrumento para: la planificación y gestión de los espacios protegidos del patrimonio natural y la conservación de los hábitats y las especies; la articulación de la financiación de la conservación del patrimonio natural; y la promoción de la custodia del territorio y la protección del patrimonio natural señalando al respecto que “las Administraciones públicas vascas podrán suscribir acuerdos con propietarios de terrenos u otros titulares de derechos con la finalidad de promover los objetivos de la norma”. Artículos 5.3, 83,87 y 88 del Proyecto de Ley de Conservación del Patrimonio Natural de Euskadi, relativos a la función social del patrimonio natural, los medios de financiación de la conservación del patrimonio natural, la custodia del territorio y el fomento de la protección del patrimonio natural y los acuerdos con particulares para su protección, respectivamente. El Proyecto de Ley forma parte del Programa Legislativo de la XII Legislatura. Recuperado el día 25 de abril de 2021, a las 12:30 de

su consecución y los sistemas para el seguimiento de sus resultados. Además, se establece que las Administraciones públicas deberán publicitar los acuerdos que suscriban y mantener actualizada y disponible al público la información que obre en su poder sobre ellos en las condiciones establecidas en el Título III del Proyecto, relativo a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en materia ambiental.

Sin perjuicio de que la regulación de los acuerdos medioambientales que se recoge en el Proyecto de Ley no es definitiva y puede ser, por lo tanto, objeto de modificaciones durante la tramitación del texto normativo en el Parlamento Vasco antes de que la norma sea finalmente aprobada, en nuestra opinión es más clara y menos limitativa que la regulación que contiene la LGPMAPV en su artículo 19. De este modo, los acuerdos que se puedan suscribir no deberán, únicamente, facilitar la terminación convencional de un procedimiento ambiental, sino que también sería factible que los mismos sean previos a la iniciación del procedimiento. Del mismo modo, y dada la redacción abierta del proyecto en lo que a la configuración de los acuerdos se refiere, su alcance podría limitarse a dar exclusivamente cumplimiento a lo dispuesto en las normas ambientales en vigor o ser más ambiciosos y abordar acciones más allá de este marco normativo. Considerando la definición que se da al término “acuerdos medioambientales”, estos se postularían tanto para una empresa de forma individual como para un sector, colectivo u organización.

III.4. Consideración final sobre el tratamiento de los acuerdos en la normativa ambiental

Del análisis realizado en relación con el tratamiento que la legislación del Estado da a los acuerdos en materia de medio ambiente, se concluye que el recurso normativo a estos instrumentos puede ser calificado de escaso. Esta circunstancia podría tener su explicación en el hecho de que el legislador estatal no confíe suficientemente en su efectividad como

http://www.legebiltzarra.eus/ic2/restAPI/pvgune_descargar/default/400b6bd3-d4fc-48e0-8154-88bcf732bd14

medio facilitador del cumplimiento, por parte de la actividades con incidencia en el medio ambiente, de las exigencias que dicha normativa demanda y que, en consecuencia, opte por las técnicas habituales como son las licencias, autorizaciones, permisos e informes de diferente naturaleza y efectos sobre los que ha venido descansando el control de aquellas actividades⁴⁸⁸. Esta falta de confianza en los acuerdos como instrumento de política ambiental podría superarse, tal y como algún autor señala, si se dispusiera de una regulación específica que definiera los elementos básicos de los mismos⁴⁸⁹.

Por el contrario, en la normativa de las Comunidades Autónomas estudiada, las referencias a los acuerdos ambientales están más generalizada, destacando como aspecto más característico el hecho de que, como norma general, las disposiciones recojan la posibilidad de suscribir acuerdos ejecutivos con el objetivo, no solo de dar cumplimiento a los niveles de protección mínimos fijados en la normativa ambiental, sino también de superarlos. Sin embargo, en ningún caso se plantea la posibilidad del recurso a los acuerdos normativos⁴⁹⁰.

Donde existe una mayor variedad de criterios en las normas estudiadas es en el reconocimiento de la capacidad para acordar desde la perspectiva pública. En algunas ocasiones parece que esta posibilidad únicamente corresponde a los Departamentos o Consejerías competentes en materia de medio ambiente, y en otras se atribuye esta facultad a todas las administraciones competentes en la materia. Creemos, no obstante, que en todos los preceptos analizados es la regla de la competencia la determinante a la hora de fijar esta atribución.

⁴⁸⁸ VERA JURADO, *La disciplina ambiental...*, cit., 1994, p.72. El autor señala que la política preventiva en materia de medio ambiente se desarrolla a través de un instrumento jurídico tradicional como es la autorización administrativa. Esta es el mecanismo de limitación administrativa que más utilizan las normas ambientales y la técnica sobre la que ha descansado tradicionalmente la intervención administrativa de naturaleza preventiva.

⁴⁸⁹ En este sentido se manifiesta PALLARÉS SERRANO, en “El recurso a...”, cit., 2010, p. 11, cuando señala que es necesario prestar atención a la figura de los acuerdos ambientales para dotarla de un régimen jurídico mínimo que otorgue seguridad jurídica a los operadores a la hora de utilizar este instrumento determinando cómo ha de utilizarse y qué efectos tiene.

⁴⁹⁰ Tal y como señala FORTES MARTÍN, en “El régimen jurídico...”, cit., 2004, pp. 489 y 490, señala, el hecho de que haya Comunidades Autónomas que han regulado el acuerdo ambiental en relación con la normativa IPPC constituye un importante paso adelante a la hora de imprimir un mayor protagonismo o sentido de la responsabilidad a los sectores de la industria en la aplicación de las prescripciones legales que le resultan aplicables, y a mayor abundamiento, en la consecución de determinados objetivos ambientales.

Es relevante resaltar, asimismo, como una opción generalizada en la normativa que hemos estudiado, el que desde la parte privada se reconozca la capacidad de acordar no solo a las actividades industriales sino también a los diferentes agentes sociales y económicos con responsabilidades en la protección y mejora del medio ambiente. Por este motivo es posible concluir poniendo de relieve el hecho de que en dicha normativa tengan cabida tanto los acuerdos ambientales sectoriales como individuales.

IV. LOS REQUISITOS PARA LA VALIDEZ DE LOS ACUERDOS AMBIENTALES

Para que los acuerdos en materia de medio ambiente puedan ser un verdadero instrumento de tutela ambiental complementario de los que hemos considerado como instrumentos tradicionales, es imprescindible que satisfagan una serie de requisitos que comprenden no solo los procedimentales, sino también los relativos a los contenidos mínimos que deben formar parte de ellos a efectos de hacerlos creíbles y dotarlos de la necesaria seguridad jurídica, tanto para las partes que los suscriban como para los terceros interesados⁴⁹¹.

En consecuencia, y con el fin de identificar estos requisitos, ha sido imprescindible detenerse en el estudio de la normativa ambiental, del Estado y de las Comunidades Autónomas, a la que ya hemos hecho referencia, junto con la normativa reguladora del procedimiento administrativo común. En concreto, y con respecto a esta última, ha sido obligado el estudio del artículo 86 de la LPACAP por ser el que fijan los requisitos aplicables a los acuerdos individuales que se suscriben en el marco de un procedimiento administrativo⁴⁹². Asimismo, los pronunciamientos de la Comisión y del Consejo sobre los

⁴⁹¹ SÁNCHEZ BLANCO, en “La apertura del...”, cit., 1995, pp.120-126, opina que “Las comprometidas opciones de concertación público-privado que tiene que mantener el Estado social y democrático de Derecho, obligan a definir, con particular cuidado, la estructura, las formas y los contenidos de lo público, para evitar su instrumentalización o, en su caso, la instrumentalización de lo privado por lo público”. GALILEA SALVATIERRA y ALENZA GARCÍA y, en “Los Convenios Ambientales... (I)”, cit., 2002, p. 5, señalan que el establecimiento de requisitos relativos a la estructura y forma de los acuerdos es fundamental para que estos puedan desplegar su potencial eficacia.

⁴⁹² *Vid.* Artículo 86 de la LPACAP, relativo a la terminación convencional. Por su parte, la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP), en sus artículos 47 a 52, contempla la regulación de los convenios entendidos estos como los acuerdos con efectos jurídicos adoptados por las Administraciones Públicas, los organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes o las Universidades públicas entre sí o con sujetos de derecho privado para un fin común, regulando su tipología, contenido, efectos y extinción. Dado que la LRJSP expresamente señala en su artículo 48.9 que dichas normas no se aplicarán a los acuerdos de terminación convencional de los procedimientos

acuerdos en materia de medio ambiente son, igualmente, una fuente para fijar dichos requisitos ya que, si bien estos pronunciamientos se definen como orientaciones para la utilización de los acuerdos entre las administraciones públicas y los sectores económicos, pensamos que los propios términos empleados por la Comisión dejan patente su condición de requisitos a efectos de promover la eficacia, credibilidad y transparencia de los acuerdos⁴⁹³.

IV.1. Consideraciones previas en torno al artículo 86 de la LPACAP

El artículo 86 de la LPACAP regula la terminación convencional del procedimiento administrativo en parecidos términos a los del artículo 88 de la derogada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común⁴⁹⁴. Se ha criticado que el legislador de 2015 no haya sabido o querido aprovechar la ocasión de establecer una regulación más acorde con los nuevos tiempos, pese a la utilidad de dicha forma de terminación del procedimiento y de ser considerada socialmente aceptable⁴⁹⁵.

La razón de ser de este artículo ha sido explicada por la doctrina haciendo hincapié en la necesidad de formalizar jurídicamente el ejercicio negociado del poder por las

administrativos, creemos que su repercusión en el estudio sobre la aplicabilidad de los instrumentos convencionales para el cumplimiento de la normativa sobre las emisiones industriales no es relevante.

⁴⁹³ *Vid.* Apartado II.6 de la Comunicación de la Comisión de 1996 sobre los acuerdos sobre el medio ambiente, en relación con los contenidos y objetivos de la Comunicación.

⁴⁹⁴ *Vid.* Artículo 88 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, relativo a la terminación convencional. Por su parte, el artículo 5 del Real Decreto 1778/1994, de 5 de agosto, por el que se adecuan a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, las normas reguladoras de los procedimientos de otorgamiento, modificación y extinción de autorizaciones, regula la terminación convencional de los procedimientos en materia de autorizaciones administrativas. Sin embargo, el artículo 1.1 de la norma limita su aplicación a los procedimientos tramitados en su totalidad por la Administración General del Estado o por las entidades de Derecho Público vinculadas o dependientes de aquélla y a los procedimientos relativos a autorizaciones establecidas en materias de competencia normativa plena del Estado y cuya tramitación corresponda a otras Administraciones públicas. En consecuencia, y a los fines de este trabajo, el procedimiento de otorgamiento de la AAI otorgada en el marco de la normativa sobre emisiones industriales se encuentra fuera del ámbito de aplicación de este Real Decreto puesto que ni es tramitado en su totalidad por la Administración General del Estado ni se refiere a una materia de competencia plena del Estado.

⁴⁹⁵ MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, *El régimen jurídico...*, cit., 2016, p. 340. HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, en “La terminación del ...”, cit., 2017, p.1742, opina que el legislador no ha sabido que hacer con el precepto y ha optado por la solución más prudente, es decir, no modificarlo.

Administraciones públicas, utilizando un procedimiento administrativo⁴⁹⁶, a través de cual definir de un modo más lógico y realista el contenido de diversos actos administrativos, y en consecuencia, con un más correcto equilibrio entre los intereses públicos y privados, que mediante la definición unilateral del mismo por la Administración⁴⁹⁷. La regulación trataría de evitar la inseguridad jurídica derivada de los que se han venido en llamar, “pactos entre caballeros”, que dejaban intacta las potestades de la Administración y, en ocasiones, eran de dudosa legalidad o manifiestamente contrarios a Derecho, bien por comprometer competencias ajenas, bien por contravenir preceptos de carácter material⁴⁹⁸. Se eliminaría así, con esta regulación, la sombra de sospecha que la falta de cobertura legal podría proyectar sobre las negociaciones que se desarrollen entre los particulares y la Administración pública y, a la vez, se impulsarían formulas con las que evitar dilaciones indebidas agilizando el funcionamiento de la actuación administrativa⁴⁹⁹.

El artículo 86, en su apartado primero, establece que los acuerdos podrán celebrarse “con el alcance, efectos y régimen jurídico específico que, en su caso, prevea la disposición que lo regule”⁵⁰⁰. Supondría, por lo tanto, y de acuerdo con algunas opiniones doctrinales, que la

⁴⁹⁶ CARRILLO MORENTE y DELGADO PIQUERAS, “Terminación, terminación convencional...”, cit., 2007, pp. 1408 y 1409. SÁNCHEZ SÁEZ, en “El nuevo derecho...”, cit., 1999, p.7, opina que pueden servir para la terminación convencional de conflictos y que en materia ambiental darían juego como mecanismos contractuales de protección del medio ambiente y como lenitivos de los roces que en este sector del derecho surgen habitualmente. Añade que con ellos se presta a la libertad de pactos de los contratos administrativos una mejor concreción a la vez que se abren nuevos campos a las relaciones entre la Administración y los particulares en materia de medio ambiente. ESTEVE PARDO, en *Lecciones de derecho...*, cit., 2919, p.184, considera que hay espacios de la resolución administrativa y, también de su ejecución que “muy razonablemente pueden ser objeto de un acuerdo o convención. Pero se trata de aspectos o elementos accesorios de la resolución y no de la resolución misma”.

⁴⁹⁷ SANTAMARÍA PASTOR, *Principios de derecho...*, cit., 2016, p. 109. Para DE PALMA DEL TESO, en *Los acuerdos procedimentales...*, cit., 2000, p. 25, el acuerdo procedimental es en la actualidad un instrumento alternativo al tradicional acto administrativo unilateral para el ejercicio de potestades en el ámbito de la discrecionalidad. Por su parte, MORÓN URBINA, en “La terminación convencional...”, cit., 2016, p. 56, ve a la terminación convencional de los procedimientos administrativos como “expresión de una Administración concertada en reemplazo de una Administración autoritaria”.

⁴⁹⁸ SANTAMARÍA PASTOR, *Principios de derecho...*, cit., 2016, pp. 109 y 110.

⁴⁹⁹ FERNÁNDEZ RODRIGUEZ, “Curso de derecho...”, cit., 1999, p.500. GONZÁLEZ VARAS IBAÑEZ en *Tratado de derecho...*, cit., 2012, p. 832, indica que terminación convencional, y otras figuras jurídicas como las transacciones o conciliaciones, los convenios y los arbitrajes, se presentan como una alternativa frente a problemas tales como la lentitud de la justicia administrativa o la conveniencia de abrir mayores cauces de participación o colaboración a favor de los ciudadanos en el ejercicio de funciones administrativas.

⁵⁰⁰ Tal y como hemos visto al analizar la normativa de las Comunidades Autónomas, prácticamente todas han recogido en su normativa la posibilidad de suscribir acuerdos en materia ambiental. En el caso de la CAPV son los Artículos 19, 20 y 21 de la LGPMAPV, relativos a la terminación convencional del procedimiento, los que establecen la regulación sectorial en aplicación del artículo 86 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

forma de terminación convencional regulada en el artículo no podría aplicarse de inmediato, sino que precisaría de desarrollos normativos posteriores que se pronuncien sobre su efectiva implantación, alcance y efectos jurídicos⁵⁰¹. Es decir, sería lo que se ha venido a denominar por la doctrina una “mera norma legal de cobertura”, puesto que no autoriza, sin más, la suscripción de convenios en cualquier tipo de procedimiento, sino que se limita a preverlos de un modo genérico remitiendo a las normas sectoriales concretas que los regulen⁵⁰². No obstante, también hay autores que, pese a compartir este posicionamiento, estiman posible la suscripción de acuerdos no previstos específicamente, siempre que no den lugar a la inmediata terminación del procedimiento y sean seguidos de la correspondiente resolución⁵⁰³.

En un sentido totalmente opuesto, otras opiniones con las que coincidimos sostienen la eficacia directa del artículo 86 de la LPACAP sin necesidad de posteriores desarrollos legislativos o reglamentarios⁵⁰⁴. De este modo el artículo habilitaría a la Administración para utilizar la vía convencional directamente, aunque sin impedir que normas aprobadas con posterioridad regulen de forma específica el alcance, efectos y régimen de los acuerdos, otorgando una mayor seguridad jurídica al uso de estos instrumentos.

IV.2. El imprescindible cumplimiento de tres requisitos

El artículo 86 de la LPACAP establece, en relación con la terminación convencional del procedimiento administrativo, que las Administraciones públicas podrán celebrar acuerdos,

⁵⁰¹ Esta postura es mantenida por GARCÍA DE ENTERRÍA MARTÍNEZ-CARANDE y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, en *Curso de derecho...II*, cit., 2020, p. 540, para quienes el artículo 86 solo es un marco general que estimula su toma en consideración por las normas especiales que están llamadas a regular procedimientos concretos. También mantienen esta opinión, RIPOLL MARTÍNEZ DE BEDOYA, en “Instrucción del procedimiento...”, cit., 2008, pp. 577 y ss.; HUERGO LORA, en *Los contratos sobre...*, cit., 1998, pp. 389 y ss.; MARTÍNEZ MUÑOZ, en *Las actas con...*, cit., 2004, p.29. En lo que concierne a la terminología utilizada por el artículo, esto es, acuerdos, pactos, convenios y contratos, y la posibilidad de reconducirlos a una figura única, parece claro que la respuesta debe ser negativa. Existirían, así, según SÁNCHEZ MORÓN, en *La apertura del...*, cit., 1995, pp. 16 y 17, contratos, actos administrativos de cuantía pactada como los convenios expropiatorios, y simple actos administrativos.

⁵⁰² SANTAMARÍA PASTOR, *Principios de derecho...*, cit., 2016. p. 110.

⁵⁰³ BUSTILLO BOLADO, *Convenios y contratos...*, cit., 2010, pp.269 y ss.

⁵⁰⁴ En este sentido, DELGADO PIQUERAS, “La terminación convencional...”, cit., 1995, pp. 186 y ss.; y DE PALMA DEL TESO *Los acuerdos procedimentales...*, pp. 54 y ss.

pactos, convenios o contratos con personas tanto de Derecho público como privado siempre que no sean contrarios al ordenamiento jurídico ni versen sobre materias no susceptibles de transacción. Su objeto consistirá en satisfacer el interés público que tienen encomendado dichas administraciones, con el alcance, efectos y régimen jurídico específico que, en su caso, prevea la disposición que lo regule. Como garantía adicional se establece que los acuerdos que se suscriban no supondrán alteración de las competencias atribuidas a los órganos administrativos, ni de las responsabilidades que correspondan a las autoridades y funcionarios, relativas al funcionamiento de los servicios públicos⁵⁰⁵. A estos tres requisitos básicos previos nos refriremos a continuación⁵⁰⁶.

IV.2.1. La conformidad a derecho

El recurso a la vía convencional tiene sus límites en la medida que el principio de legalidad debe ser respetado en todo momento. Tal y como establece el artículo 86 de la LPACAP, esta negociación no podrá versar sobre materias no susceptibles de transacción⁵⁰⁷; un requisito que limita el recurso a las técnicas convencionales pero que no define las materias que pueden ser, o no, objeto de transacción lo que coindícenlo con la opinión de algún autor, *a sensu contrario* cabe afirmar que no existe una prohibición radical de transacción⁵⁰⁸. La doctrina señala que el artículo 86 se configura como una norma que permite y atribuye a la Administración la facultad de finalizar los procedimientos administrativos mediante

⁵⁰⁵ Requerirán en todo caso la aprobación expresa del Consejo de Ministros u órgano equivalente de las Comunidades Autónomas, los acuerdos que versen sobre materias de la competencia directa de dicho órgano.

⁵⁰⁶ Sin perjuicio de que, tal y como señala GALLARDO CASTILLO, en *Los procedimientos administrativos...* cit., 2016, p. 285, estas limitaciones no son las únicas puesto que la jurisprudencia ha perfilado aquellas aplicables a todo acuerdo transaccional. STSJ de Navarra de 2 de noviembre de 2004.

⁵⁰⁷ El término, transacción, genera en la doctrina opiniones diversas sobre el encuadre jurídico de los acuerdos finalizadores del procedimiento administrativo. Algunos autores entienden que los acuerdos se enmarcan en la categoría general de los contratos privados de transacción. Esta es la opinión de ALBIÑANA GARCÍA-QUINTANA, en “Los pactos con...”, cit., 1995, p.4; no obstante, NAVARRO EGEA, en “El acuerdo como...”, cit., 2002, p.25, considera que esta interpretación debe ser rechazada ya que el ámbito de la consensualidad comprende todos los supuestos en los que se produce un acuerdo de voluntades que hace pensar en una categoría más genérica que la transacción y más próxima al “negocio jurídico bilateral”. Por su parte PAREJO ALFONSO, en “El artículo 88...”, cit., 1996, p.34, entiende que, dado que la finalidad del precepto es legitimar con carácter general la terminación convencional mediante un acuerdo de voluntades, este supuesto es reconducible a la categoría general de contrato de derecho privado. Otros autores estiman que no puede aplicarse la calificación de contrato privado porque, aunque dichos acuerdos encierren siempre un negocio bilateral o un compromiso entre partes, su razón de ser es satisfacer un interés público. En este sentido, SÁNCHEZ MORÓN, en “La terminación convencional...”, cit., 1996, p. 81.

⁵⁰⁸ ROMERO FLOR, *La incorporación de...*, cit., 2014, p.4.

terminación convencional cumpliendo, de este modo, con el principio de legalidad, si bien esta habilitación únicamente es posible ejercitarla en relación con aquellos elementos en los que exista una mayor discrecionalidad en la acción administrativa⁵⁰⁹. En consecuencia, cabe afirmar que un cierto grado de transacción entre la Administración pública y los particulares es admisible, pero teniendo en cuenta, por un lado, que no es posible negociar respecto de todas las facultades y competencias de la Administración⁵¹⁰, y por otro, que debe existir proporcionalidad de las concesiones recíprocas establecidas, evitando el riesgo de captura de los poderes públicos por la parte privada a la que controlan y regulan⁵¹¹.

En lo que a los acuerdos en materia de medio ambiente se refiere, con la utilización de la vía convencional se estaría instaurando entre las partes pública y privada una relación que supone un ejercicio consensuado de funciones administrativas vinculadas a la protección del medio ambiente, de forma que se relativiza la unilateralidad de la actuación administrativa, dando carta de naturaleza a la negociación en el ejercicio de potestades públicas⁵¹². Pero la conformidad a derecho implica que en ningún caso puedan ser medios para subvertir el orden jurídico-ambiental establecido, de forma que con ellos se pretenda rebajar los estándares de calidad ambiental o los VLE previstos en la legislación sectorial, exceptuando los supuestos en los que exista una previsión legal⁵¹³. La doctrina ha resaltado el riesgo de que bajo el pacto ambiental se propicie una dejación de responsabilidades públicas de modo que lo pactado nunca vaya más allá de lo que las actividades contaminantes quieran ceder, prescindiendo así del interés público⁵¹⁴. En este sentido, es

⁵⁰⁹ ROMERO FLOR, *La incorporación de...*, cit., 2014, p. 3. En el mismo sentido, DELGADO PIQUERAS, "La terminación convencional...", cit., 1995, pp. 193 y 194; ALBIÑANA GARCÍA-QUINTANA, "Soluciones pactadas y...", cit., 1997, p.274; GONZÁLEZ-CUELLAR SERRANO, *Los procedimientos tributarios...*, cit., 1998, p.112; NAVARRO EGEA, "El acuerdo como...", cit., 2002, pp.23 y 24; BUSTILLO BOLADO, *Convenios y contratos...*, cit., 2010, p.209; MARTÍNEZ MUÑOZ *Las actas con...*, cit., 2004, pp. 30 y 31.

⁵¹⁰ Tal y como señala MORA RUÍZ, en *La Gestión ambiental...*, cit., 2007, p.259, solo en relación con ciertos momentos de la gestión del bien jurídico ambiente es posible negociar. No lo sería, por ejemplo, en relación con el ejercicio de la potestad reglamentaria o sancionadora.

⁵¹¹ GALLARDO CASTILLO, en *Los procedimientos administrativos...* cit., 2016, p. 285. La STS 30 de abril de 1979 establece que un contrato que recaiga sobre una materia no transaccional sería un contrato al que le falta su presupuesto objetivo o un contrato con objeto ilícito.

⁵¹² HUERGO LORA, *Los contratos sobre...*, cit., 1998, p. 32.

⁵¹³ PERNAS GARCÍA, "La autorización ambiental...", cit., 2003, p.205. El autor limita esta posibilidad a los supuestos en los que exista una previsión legal de excepción temporal al cumplimiento de los VLE.

⁵¹⁴ OST, *Naturaleza y Derecho...*, cit., 1996, 117.

preciso recordar que la obligación de velar por la utilización racional de los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y proteger y restaurar el medio ambiente, es un principio constitucional irrenunciable⁵¹⁵ que obliga a hacer un uso controlado de los acuerdos sin renunciar a la imposición de requerimientos medioambientales, puesto que esto sería contrario a derecho, aún en el caso de que existieran razones económicas para ello⁵¹⁶.

IV.2.2. La satisfacción de un interés público

El objeto del acuerdo debe satisfacer el interés público que tengan encomendado las Administraciones que celebren los acuerdos. Esta previsión del artículo 86 es un reflejo del mandato constitucional dirigido a los poderes públicos, según el cual “la Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho”⁵¹⁷. En consecuencia, la potestad que ejerza la Administración debe perseguir y cumplir únicamente los fines que la norma le atribuye y

⁵¹⁵ Vid. Artículo 45 de la Constitución, relativo al derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado. A este respecto, DE MIGUEL PERALES, en *Derecho español del...*, cit., 2000, p. 38, afirma que, si bien algunos acuerdos pueden no respetar este principio a corto plazo, si pueden hacerlo a medio plazo, respetando los intereses económicos en juego en virtud de lo que se entiende por desarrollo sostenible. La STC 64/1982, de 4 de noviembre de 1982 incide en esta idea en su FJ 2 al señalar que “el art. 45 recoge la preocupación ecológica surgida en las últimas décadas en amplios sectores de opinión que ha plasmado también en numerosos documentos internacionales. En su virtud no puede considerarse como objetivo primordial y excluyente la explotación al máximo de los recursos naturales, el aumento de la producción a toda costa, sino que se ha de armonizar la «utilización racional» de esos recursos con la protección de la naturaleza, todo ello para el mejor desarrollo de la persona y para asegurar una mejor calidad de la vida”.

⁵¹⁶ LUBBE-WOLFF, “El principio de cooperación...”, cit., 1993, pp.423- 428. Para el autor, la tolerancia motivada económicamente, por razones de puesta en peligro de la capacidad de subsistencia de una actividad y sus consecuencias, con renuncia definitiva a la imposición de requerimientos medioambientales es contraria a derecho y tampoco es compatible con el principio de igualdad de trato ni con la neutralidad respecto a la libre competencia. También HOFFMANN-RIEM, en “La reforma del derecho administrativo...”, cit., 1993, p.58, destaca el riesgo de elección en las negociaciones de opciones que no estén previstas o incluso desaprobadas por el ordenamiento jurídico, citando como ejemplo la tolerancia temporal por parte de los organismos administrativos de superaciones de valores máximos o mínimos o la renuncia, también temporal, a la implementación de medidas de protección para alcanzar mejoras ambientales. En la misma línea, ESCOBAR PAREDES, en “Los acuerdos voluntarios...”, cit., 2006, p.53, señala que los acuerdos voluntarios complementan otras actuaciones y en ningún caso sustituyen las obligaciones de las empresas de respetar y cumplir la legislación existente o futura.

⁵¹⁷ Vid. Artículo 103 CE.

no otros, porque en este caso estaríamos ante una desviación de poder⁵¹⁸. Esta determinación de fines requiere medir y cuantificar cuándo queda satisfecho el interés general en la negociación, correspondiendo a los tribunales su determinación última⁵¹⁹.

En consecuencia, y en lo que respecta a los acuerdos ambientales, su objeto, ligado a la satisfacción de un interés público específico, será la protección y mejora del medio ambiente. Concretando más, y en relación con la posibilidad de suscribir acuerdos como medio para dar cumplimiento a la normativa sobre las emisiones industriales, el interés público será alcanzar una elevada protección del medio ambiente en su conjunto, coincidiendo con el objetivo fundamental de dicho régimen jurídico. Y todo ello sin perjuicio de que también posibilite la satisfacción de un interés particular, es decir, aquel de la parte privada del acuerdo⁵²⁰. En este sentido, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha distinguido entre las que serían necesidades de interés general que no tengan carácter industrial y mercantil y necesidades de interés general con este carácter, concluyendo que las empresas privadas pueden colaborar con los organismos públicos en la satisfacción de cualquiera de las dos⁵²¹.

IV.2.3. La salvaguarda de las competencias de los órganos administrativos

Los acuerdos en ningún caso pueden suponer la renuncia o alteración de las competencias y responsabilidades atribuidas a los órganos administrativos en relación con el funcionamiento de los servicios públicos, con las facultades de inspección y control de las

⁵¹⁸ ROMERO FLOR, *La incorporación de...*, cit., 2014, p.5. Esta idea queda reflejada en la STS 24 de junio de 1986, FD 1º (Ar. 1986/3771), cuando señala que, si la Administración se aparta de este fin en el ejercicio de su competencia, incurre en desviación de poder, “tanto si persigue con su actuación un fin privado, ajeno por completo a los intereses generales, como si la finalidad que pretende obtener, aunque de naturaleza pública, es distinta de la prevista en la norma habilitante, por estimable que sea aquella”. En igual sentido la STS 12 de abril de 1993, FD 8º (Ar.1993/3882).

⁵¹⁹ HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, en “La terminación del ...”, cit., 2017, p.1746. La STS 5 de octubre de 2015 (Ar. 2015/5994), afirma que garantizar el interés público confiere carácter discrecional a la decisión de la Administración de llevar a cabo actuaciones dirigidas a la terminación convencional.

⁵²⁰ SÁNCHEZ SÁEZ, en “Los acuerdos voluntarios...”, cit., 2004, p.296, señala que en los acuerdos voluntarios “se busca por la Administración fomentar actividades privadas que puedan tener interés público. Este interés público será directo o indirecto (...). En ningún caso se perseguirá por la Administración un interés exclusivamente privado, ya que la administración, si el pacto es lícito, siempre habrá de buscar el interés general, de manera más cercana o remota, al que se debe”.

⁵²¹ STJCE de 10 de noviembre de 1998 (asunto C-360/96).

instalaciones industriales o con el ejercicio de la potestad sancionadora⁵²². En definitiva, como potestades públicas, son *res extra commercium*, tal y como la jurisprudencia ha advertido en relación con los convenios urbanísticos, los derechos de la Hacienda Pública o la cuantía de la deuda tributaria⁵²³.

Del mismo modo, el órgano de la Administración pública interviniente en el acuerdo no podrá pactar sobre las competencias de otros órganos dado que la competencia administrativa se ensancha o restringe solo por decisión legal. No obstante, sí se podrán ponderar otros intereses públicos en presencia e incluirlos en la formación del acuerdo dado que no se ejerce así competencia alguna, sino que se compatibiliza la competencia ambiental propia con la de otros órganos centrados en la gestión de otros bienes jurídico-públicos⁵²⁴.

En lo que al medio ambiente se refiere no serán, por lo tanto, válidos los acuerdos que supongan la renuncia por parte de la Administración al ejercicio de competencias o responsabilidades otorgadas en virtud del mandato constitucional de velar por la utilización racional de los recursos naturales tales como el ejercicio de la inspección y el control de las instalaciones industriales y de la potestad sancionadora⁵²⁵. En el marco de la normativa sobre las emisiones industriales, esta salvaguarda se traduce en el mantenimiento de las competencias que, en relación con las actividades IPPC, ostenta la Administración ambiental en relación con la imposición de medidas para evitar, reducir y controlar la contaminación de la atmósfera, el agua y el suelo; la inspección de dichas actividades y la imposición de sanciones. Sin embargo, no podrá esta Administración pactar sobre aquellas cuestiones de competencia de otras administraciones y que se ejercitan a través de los informes preceptivos que se deben emitir en el marco del procedimiento de otorgamiento de la AAI, tales como los informes de la Administración local o estatal.

⁵²² STS de 7 de octubre de 2008 (Ar.2008/5995); STSJ de Navarra de 2 de noviembre de 2004 (Ar. 2005/34).

⁵²³ GARCÍA DE ENTERRÍA MARTÍNEZ-CARANDE y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Curso de derecho...II*, cit. 2020, p.541. STS de 30 de abril de 1979 (Ar. 1979/1592); STS 30 de marzo de 1990 y STS 17 de abril de 1990.

⁵²⁴ VELASCO CABALLERO, *Las cláusulas accesorias...*, cit., 1996, pp. 250 y 314-315.

⁵²⁵ PERNAS GARCÍA, *Estudio jurídico sobre...*, cit., 2004, p. 205.

IV.2.4. Participación, información pública y transparencia

Conviene detenerse ahora en el análisis del papel que, en la negociación de los acuerdos, pueden desempeñar terceras partes que canalicen la participación pública, como pueden ser los movimientos ecologistas u ONG vinculadas a la protección del medio ambiente. Se trata de eludir uno de los riesgos que, de la utilización de la vía del acuerdo puede derivarse, esto es, la posible exclusión de dicha participación⁵²⁶. La Comunicación de la Comisión del año 1996 recuerda la necesidad de que, con anterioridad a la celebración de un acuerdo sobre el medio ambiente, se dé a todos los círculos interesados la oportunidad de formular observaciones sobre el proyecto⁵²⁷.

La exclusión o, al menos, la limitación de la participación pública en la negociación de los acuerdos sectoriales se considera como uno de los riesgos más evidentes que pueden derivarse de la utilización de este instrumento⁵²⁸. Que la concertación sea adoptada privando a los terceros de una participación eficaz conlleva el riesgo de manipulación por grupos de interés y un déficit participativo que impedirá la generalización de los acuerdos⁵²⁹. Por todo

⁵²⁶ GALILEA SALVATIERRA y ALENZA GARCÍA y, en “Los Convenios Ambientales... (I)”, cit., 2002, p. 6, señalan a la exclusión de la participación pública como uno de los principales problemas derivados de la utilización de los acuerdos ambientales. En este sentido, algún autor sostiene que los acuerdos pueden incluir también terceras partes tales como ONG y movimientos ecologistas donde “los gobiernos fijan objetivos ambientales a ser alcanzados por el programa y las empresas eligen voluntariamente si participar o no”. DE CASTRO LEJARRIAGA, “Políticas medioambientales”, cit., 2013, p. 36. LASAGABASTER HERRARTE y BOLAÑO PIÑEIRO, en “Medio ambiente y...”, cit., 2009, p. 24, estiman que “La participación de la ciudadanía constituye un principio democrático de primer orden en las democracias actuales. No es posible entender una democracia limitada al ejercicio del derecho del sufragio cada cuatro años”

⁵²⁷ Comisión Europea. “Comunicación relativa a...”, 1996, pp.10 y 11. La Comisión añade que “(...), las organizaciones ecologistas (...) pueden hacer sus observaciones que deberán ser tenidas en cuenta en la negociación final y en la aplicación del acuerdo”.

⁵²⁸ JÜLICH y FALK, en “The integration of...”, cit., 1999, p.15, alertaron sobre las consecuencias derivadas de la violación de los derechos constitucionales de participación pública por parte de los acuerdos. LASAGABASTER HERRARTE, en “Participación y protección...”, cit., 2005, p.43 destaca la importancia de que la participación se acompañe de un sistema que permita hacerla operativa, especialmente en los casos en los que la complejidad técnica de los proyectos y el estudio de alternativas requieran de un análisis que no se puede solventar con la previsión de un periodo de información pública. Añade el autor que el Convenio de Aarhus tiene el gran mérito de regular la participación desde esta perspectiva. A este respecto cabe señalar que el Convenio de Aarhus fue ratificado por el Estado mediante el Instrumento de fecha 15 de diciembre de 2004 de Ratificación del Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, hecho en Aarhus (Dinamarca), el 25 de junio de 1998.

⁵²⁹ MORA RUIZ, *La Gestión ambiental...*, cit., 2007, p.279. La autora señala que uno de los aspectos más críticos de los acuerdos en cuanto al elemento subjetivo es la posible tendencia a la manipulación por parte de grupos de intereses en la negociación. En este mismo sentido, LASCOURMES, *Un droit de...*, cit., 1990, p.14.

ello, es claro que la participación constituye una ayuda importante para la apertura del consenso en sus aspectos procedimentales y de contenido a todos aquellos que en el ordenamiento jurídico son reconocidos como afectados⁵³⁰.

La Comunicación establece, incluso, la conveniencia de que todos los interesados en el contenido del acuerdo puedan formular observaciones sobre el mismo antes de su firma, para que las mismas sean tenidas en cuenta en la negociación final y en la aplicación del acuerdo⁵³¹. Ahora bien, una cosa es formular observaciones sobre el proyecto de acuerdo y otra distinta tener la opción de negociar los contenidos del acuerdo como una de las partes suscribientes. A nuestro juicio resultaría inapropiado establecer que, con carácter general, todos los interesados sean partes suscribientes del acuerdo al mismo nivel que lo son la Administración pública y el sector industrial o económico concreto. Su papel debe ser el que se les atribuye, como son el derecho a la participación pública, efectiva y real en la normativa reguladora del acceso a la información, a la justicia y a la participación pública en materia medio ambiente⁵³². No obstante, creemos que en el caso de los acuerdos de tipo sectorial podría ser factible que asociaciones representativas de intereses colectivos formaran parte de las negociaciones y los suscribieran asumiendo compromisos concretos.

Con respecto a la publicación del acuerdo, algún autor⁵³³ destaca la absoluta imprecisión sobre esta cuestión en la disposición reguladora de la terminación convencional. Por ello propone que se publiquen todos los supuestos de terminación convencional en aras a la

También HUERGO LORA, en *Los contratos sobre...*, cit., 1998, p. 92, advierte que, aunque la participación sea uno de los fundamentos de la concertación, la forma en la que esta se lleve a cabo puede ir en su contra cuando el acuerdo se adopte solo con algunos interesados, privando a los demás de una participación eficaz. Por su parte, la Comisión, en su Comunicación del año 1996, reconoció que uno de los motivos por los que algunos acuerdos habían fracasado residía en la falta información pública y transparencia. Comisión Europea. “Comunicación relativa a...”, 1996, pp.12 y 13.

⁵³⁰ HOFFMANN-RIEM, “La reforma del...”, cit., 1993, pp.56 y 57.

⁵³¹ La Comunicación incluye entre los interesados a las asociaciones empresariales o empresas afectadas, organizaciones ecologistas y Administraciones locales u otras Administraciones públicas afectadas. Comisión Europea. “Comunicación relativa a...”, 1996, pp.10 y 11.

⁵³² *Vid.* Artículo 3.2 de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

⁵³³ *Vid.* Artículos 40 a 46 de la LPACAP, relativos a la notificación y publicación de actos. HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, en “La terminación del ...”, cit., 2017, p.1748.

transparencia o, en su defecto, la remisión al régimen de publicaciones y notificaciones de los actos administrativos.

Esta idea está recogida en la Comunicación del año 1996, cuando recuerda que una de las razones por las cuales los acuerdos pueden no tener éxito es la falta de conocimiento sobre el acuerdo y sus compromisos⁵³⁴. La Comisión destaca, como medida de transparencia, la importancia de publicar este tipo de acuerdo en el diario oficial o documento igualmente accesible al público, e incluso se pronunciaba sobre la procedencia de crear registros donde figuren los acuerdos suscritos⁵³⁵. Creemos, no obstante, que esta medida guarda relación más con los acuerdos normativos que con los ejecutivos sectoriales e individuales. Además, añade la conveniencia de que la parte privada firmante del acuerdo informe a la Administración pública sobre sus resultados con el objeto de dar publicidad a los esfuerzos realizados para alcanzarlos, así como para garantizar, en este caso ambas partes, el acceso a los terceros que lo soliciten⁵³⁶.

En nuestra opinión, en los casos de acuerdos intraprocedimentales, la necesidad de publicar o no el acuerdo dependerá de la existencia de un trámite de información pública dentro del procedimiento administrativo en el que incardina la terminación convencional o de la obligación de publicar la propia autorización, licencia, permiso u otro título habilitante de conformidad con su normativa reguladora. Es incoherente que, no existiendo información pública para la tramitación del procedimiento o la obligación de publicar la resolución que otorga el permiso, el acuerdo deba publicarse.

⁵³⁴ Comisión Europea. “Comunicación relativa a...”, 1996, p.12.

⁵³⁵ Esta medida la hemos visto al analizar la Ley 4/2009, de 14 de mayo, de Protección Ambiental Integrada, de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia en la que se crea el denominado Registro Público de Compromisos Voluntarios de Responsabilidad Ambiental. LASAGABASTER HERRARTE, en “Información administrativa y...”, cit., 2009, p.211 afirma que “La difusión de la información como función pública y los derechos de acceso y de participación en materia ambiental requieren, para su vigencia real, una cultura política y un sustrato de tradición administrativa. Como sucede con otros derechos y regulaciones, se corre el peligro de que nuevas regulaciones en estas materias no dejen de ser pura retórica”.

⁵³⁶ Comisión Europea. “Comunicación relativa a...”, 1996, p.13. La Comunicación señala que los informes deben corresponder a los objetivos intermedios establecidos e incluir la descripción de las medidas adoptadas y las que se vayan a adoptar, los resultados obtenidos y una descripción no técnica sobre la forma en la que se han conseguido. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 27 de noviembre de 1996, relativa a los acuerdos sobre el medio ambiente [COM (96) 561 final].

V. LA REPRESENTATIVIDAD DE LAS PARTES Y LA DEFINICIÓN DEL OBJETO COMO ELEMENTOS CLAVES DE LOS ACUERDOS AMBIENTALES

V.1. Las partes intervinientes en el acuerdo

Un acuerdo en materia de medio ambiente es, a efectos de este trabajo, un negocio jurídico que se celebra entre una o varias Administraciones públicas con una o varias personas físicas o jurídicas sometidas al derecho privado⁵³⁷. El acuerdo es, en consecuencia, una suerte de encuentro de dos partes. Una, de naturaleza pública, en la que estará representada necesariamente la Administración ambiental pero también, si fuera preciso, otras Administraciones públicas como las locales⁵³⁸. Otra, de naturaleza privada, de la que formarán parte la actividad o actividades susceptibles de generar un impacto sobre el medio ambiente o aquellas asociaciones privadas representativas de sus intereses privados⁵³⁹. Esta combinación de intereses públicos y privados excluye del concepto de acuerdo ambiental los convenios regulados en el artículo 47 de la LRJSP, que se insertan en el marco de las relaciones interadministrativas con su propia regulación y una problemática distintas⁵⁴⁰. Solo en los supuestos en los que intervengan dos Administraciones públicas no situadas en

⁵³⁷ SÁNCHEZ SÁEZ, “Los acuerdos voluntarios...”, cit., 2004, p.292. El autor señala que las personas físicas o jurídicas sujetas al derecho privado pueden ser empresas o asociaciones industriales, la mayoría de las veces, pero también, por ejemplo, simples administrados o propietarios de tierras.

⁵³⁸ GLACHANT, “Les accords volontaires...”, cit., 1995, p.50. De acuerdo con el autor “en la mayoría de los casos la parte industrial es una asociación o una federación industrial que representa a una coalición de empresas. (...). La primera dimensión es la negociación horizontal entre las compañías individuales con vistas a definir una posición común que será la de la asociación. La segunda dimensión es la negociación vertical entre la coalición y la administración”.

⁵³⁹ GALILEA SALVATIERRA y ALENZA GARCÍA y, en “Los Convenios Ambientales... (I)”, cit., 2002, p. 8, señalan a este respecto que la parte privada podría consistir en una persona física o jurídica individual o en todo un sector industrial o económico. En el primer caso, los acuerdos tendrían generalmente por fin una acción concreta de la administración (convenios de ejecución), mientras que los segundos podrán tener como objeto la regulación del sector (convenios normativos).

⁵⁴⁰ GALILEA SALVATIERRA y ALENZA GARCÍA y, en “Los Convenios Ambientales... (I)”, cit., 2002. El artículo 47 de la LRJSP prevé la posibilidad de que los convenios puedan ser adoptados por las Administraciones públicas, las entidades y los organismos de derecho público, vinculados o dependientes, o las Universidades públicas entre sí o con sujetos de derecho privado para un fin común. Si bien el artículo también establece como posible parte del convenio a los sujetos de derecho privado, es necesario que el fin común que se persiga con la firma del mismo sea público y dirigido a la mejora de la eficiencia de la gestión pública, a facilitar la utilización conjunta de medios y servicios públicos o a contribuir a la realización de actividades de utilidad pública. Queda excluido, por lo tanto, en este tipo de convenios, el interés privado meramente.

pie de igualdad, sino en una relación de supra-subordinación, cabría utilizar el término “acuerdo”, al celebrarse entre sujetos desiguales⁵⁴¹.

En lo que se refiere a la parte privada de la negociación, creemos que es importante advertir que, pese a que la normativa estudiada, en ocasiones se refiere únicamente a actividades industriales como potenciales suscribientes de los acuerdos, la posibilidad de serlo debe estar abierta a cualquier actividad con incidencia en el medio ambiente y afectada, en consecuencia, por alguna norma de contenido ambiental que trate de mitigar dicha incidencia. Sería un error pensar que este tipo de instrumento de concertación pueda ser utilizado exclusivamente por las actividades industriales debido a su importante potencial contaminante frente a otras actividades socioeconómicas, tales como la agricultura, la pesca, el transporte, la energía, el turismo o a la expansión urbanística con un impacto medioambiental nada despreciable⁵⁴². Y es que todos los sectores económicos tienen un mayor o menor impacto en el medio ambiente, por lo que cada día adquiere mayor importancia que las actividades conozcan y gestionen con el mayor rigor posible sus impactos, dadas las continuas presiones a las que se ven sometidas para reducirlos⁵⁴³. Lo que es trascendental, en todo caso, es que se trate de actividades proactivas, esto es, implicadas en la mejora ambiental de sus procesos y con objetivos claros⁵⁴⁴.

⁵⁴¹ DE PALMA DEL TESO, *Los acuerdos procedimentales...*, cit. 2000. p.323; MENÉNDEZ REXACH, “Procedimientos administrativos: finalización...”, cit., 1993, p.263.

⁵⁴² El Informe sobre el medio ambiente en Europa del año 2015 señala que “al igual que los sectores energéticos y del transporte, la industria europea plantea un complejo conjunto de beneficios y perjuicios a la sociedad. Además de producir bienes y servicios, este sector genera numerosos puestos de trabajo y de rendimientos económicos y recaudatorios. Sin embargo, también contribuye de manera significativa a las emisiones de muchos de los principales contaminantes del aire y GEI que perjudican al medio ambiente y la salud humana por doquier”. AEMA, “El medio ambiente...”, cit., 2015, p. 103.

⁵⁴³ BUSTILLO BOLADO, *Desarrollo sostenible. Análisis...*, cit., 2014, p.381.

⁵⁴⁴ AEMA, “Environmental agreements: environmental...”, cit., 1997, pp. 86 y 87. ARNER GÜERRE, en *Responsabilización voluntaria de...*, cit., 2013, p. 19, refiriéndose a la industria, señala que los acuerdos se han utilizado especialmente en algunos Estados miembro en la gestión efectiva de residuos y la promoción de tecnologías limpias, de forma que la industria adopta un papel activo en la protección medioambiental, mostrándose como una vía flexible para la solución de problemas.

V.1.1. La suficiente representatividad de las partes

Las partes del acuerdo deben gozar de suficiente representatividad para que este instrumento pueda desplegar todos sus efectos. En el caso de los acuerdos individuales, sean estos extras o intraprocedimentales y en lo que a la parte privada se refiere, esta representatividad vendrá dada por el concreto procedimiento administrativo ambiental dentro del cual se negocie el acuerdo y, en consecuencia, será la persona física o jurídica promotora de dicho procedimiento quien ostente la representatividad de la parte privada. El resto de los interesados en el procedimiento, tal y como los considera la LPACAP⁵⁴⁵, e incluso aquellos que no siendo interesados comparezcan en el trámite de información pública del procedimiento⁵⁴⁶, si lo hay, podrán participar formulando sus alegaciones y observaciones sobre el proyecto de acuerdo, pero no tendrán la opción de negociar los contenidos del mismo como si fuera una de las partes. Su papel debe ser el que se les atribuye en la LPACAP y en la normativa reguladora del acceso a la información, a la justicia y a la participación pública en materia medio ambiente, en relación, entre otras cuestiones, con los procedimientos administrativos para el otorgamiento de las autorizaciones reguladas en la legislación sobre prevención y control integrado de la contaminación, o para la emisión de las declaraciones de impacto ambiental reguladas en la legislación sobre evaluación de impacto ambiental⁵⁴⁷.

Con respecto a la parte pública del acuerdo individual, esto es, la Administración, entendemos que en ella deberá estar siempre representada aquella que en el marco de la normativa ambiental ejerce como órgano competente responsable en lo que concierne a las disposiciones que resulten de aplicación al supuesto concreto, y ello sin perjuicio de que otros organismos de la misma o de otra Administración también lo puedan estar, en virtud

⁵⁴⁵ El artículo 4 de la LPACAP cita en este sentido a: los que, sin haber iniciado el procedimiento, tengan derechos que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte; aquellos cuyos intereses legítimos, individuales o colectivos, puedan resultar afectados por la resolución y se personen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva y, por último, a las asociaciones y organizaciones representativas de intereses económicos y sociales que sean titulares de intereses legítimos colectivos en los términos que la Ley reconozca.

⁵⁴⁶ *Vid.* Artículo 83.3 de la LPACAP, relativo a la información pública.

⁵⁴⁷ *Vid.* Artículo 3.2 de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

de otras competencias que ejerzan de forma complementaria⁵⁴⁸. Lo que es determinante para el éxito del acuerdo, en todo caso, es que se cuente con instituciones públicas representativas en aras de garantizar el cumplimiento del acuerdo, su transparencia y credibilidad⁵⁴⁹. De lo contrario, si el acuerdo se suscribe por un órgano no competente, el acuerdo nacería viciado⁵⁵⁰. Alguna autora⁵⁵¹ propugna, incluso, la creación de órganos administrativos específicos cuya función sea, además de la conclusión de los acuerdos o su autorización, también la de asumir las funciones de seguimiento de estos y el suministro de información al público.

Del mismo modo, en los acuerdos sectoriales, la representatividad de las partes suscribientes es una premisa básica que permitirá que el acuerdo produzca efectos y que sus objetivos puedan cumplirse. Es necesario que gocen de la suficiente representatividad para poder asumir los compromisos que se firmen y darles cumplimiento, evitando, a su vez, tratos desiguales en cuanto a la exigencia de las obligaciones previstas en la normativa ambiental. Determinar esta suficiencia para cada acuerdo es una tarea no exenta de dificultades a cuya solución contribuirá el análisis de la legislación sectorial que sea aplicable al supuesto concreto⁵⁵². La Comunicación de 1996, también hace hincapié en la necesidad de que exista una “cobertura suficiente del sector de que se trate en los acuerdos, porque solo de esta manera es posible establecer unos objetivos ambiciosos”⁵⁵³. De igual modo, la

⁵⁴⁸ Esta tesis es compartida por algunos autores que entienden que al ser los acuerdos una alternativa a la actuación unilateral de la Administración, el órgano con competencia para negociar sería aquél que tiene la competencia para dicha actuación. HUERGO LORA, *Los contratos sobre...*, cit., 1998, p. 257; DE PALMA DEL TESO, *Los acuerdos procedimentales...*, cit., 2000, p.322. Sobre las peculiaridades de esta cuestión en los supuestos en los que la Comisión Europea representa a la parte pública del acuerdo es interesante la opinión de DRÖLL, en “Le droit Communautaire...”, cit., 1997, pp. 191-199, cuando señala la importancia de la representatividad de la parte privada, la implicación del Consejo y del Parlamento y la no contravención del derecho comunitario.

⁵⁴⁹ Esta es también la opinión de CHIDIAK, en *Instrumentos de Política...*, cit., 2002, p. 9. La autora señala que el éxito de los instrumentos voluntarios y su capacidad para alcanzar objetivos concretos de política ambiental depende, en gran medida, de la presencia de instituciones muy fuertes para garantizar sus efectos benéficos de difusión de información, cumplimiento, transparencia y credibilidad.

⁵⁵⁰ DE PALMA DEL TESO, *Los acuerdos procedimentales...*, cit. 2000. p.323.

⁵⁵¹ MORA RUIZ, *La Gestión ambiental...*, cit., 2007, p.278.

⁵⁵² SANZ PÉREZ, “Algunas notas sobre...”, cit., 1999, p.9.

⁵⁵³ Comisión Europea. “Comunicación relativa a...”, 1996, p.10. La Comisión señala que “tiene que existir una cobertura suficiente del sector de que se trate en los acuerdos, porque solo de esta manera es posible establecer unos objetivos globales ambiciosos. Esta es otra de las razones por las que los acuerdos resultan particularmente adecuados cuando unos pocos agentes pueden controlar la mayor parte de las cuestiones contempladas en el acuerdo. Si existe una asociación que puede negociar en representación de un gran número de empresas un acuerdo que estas firmarán también, el número de agentes importa menos. En este caso, sin

Comunicación de la Comisión del año 2002, aunque en referencia a los acuerdos a escala comunitaria subraya esta cuestión, cuando establece como criterio para la validez de estos acuerdos, el reconocimiento de que las partes interesadas sean representativas de la mayor parte del sector económico correspondiente, con las menores excepciones posibles⁵⁵⁴.

En todo caso, si existieran estas excepciones sería preciso que, dado el interés público de los acuerdos sectoriales sobre medio ambiente y su integración dentro de la política ambiental, el acuerdo establezca el procedimiento y las condiciones de adhesión al mismo. Se debería, eso sí, tener especial cuidado con la determinación de la contribución del nuevo firmante del acuerdo a los objetivos fijados en el mismo en el caso de que estos no hayan sido fijados de forma individual y correspondan a todo un sector, ya que podría hacer necesario redistribuir los compromisos con el fin de que quienes no sean miembros de dichos sectores tengan derecho a adherirse al acuerdo, teniendo en cuenta, además, que los objetivos a alcanzar en el marco del acuerdo puedan o no verse afectados como consecuencia de la incorporación de nuevos suscribientes⁵⁵⁵.

V.1.2. La voluntad de las partes como fuerza impulsora de la adopción del acuerdo

Quienes son parte del acuerdo lo son de manera voluntaria, sin que exista un deber previo que exija la aceptación de los compromisos que figuren en el acuerdo o, siquiera, la utilización de este instrumento como medio para dar respuesta a las disposiciones de preceptivo cumplimiento. Son estas disposiciones, y no el instrumento para cumplirlas, las

embargo, es preciso tener también en cuenta las inquietudes de las empresas pequeñas y medianas que no son miembros de la asociación empresarial o comercial”.

⁵⁵⁴ Comisión Europea, “Acuerdos medioambientales a...”, 2002, p.11. La Comunicación de la Comisión señala que “las partes interesadas tienen que ser reconocidas como representativas, organizadas y responsables por la Comisión, el Consejo y el Parlamento Europeo. La industria y sus asociaciones, partes en el acuerdo, deben representar a la mayor parte del sector económico correspondiente, con las menores excepciones posibles. No obstante, deberá garantizarse el cumplimiento de las normas de competencia”

⁵⁵⁵ La Comunicación de la Comisión de 1996 relativa a los acuerdos sobre el medio ambiente subraya que “dado que los acuerdos sobre el medio ambiente son de interés público y forman parte de la política de medio ambiente, conviene que los terceros, incluidos los que no sean miembros de una asociación empresarial o comercial, tengan derecho a adherirse. Por consiguiente, deberán determinarse las condiciones y el procedimiento de adhesión. Cuando se hayan establecido los objetivos concretos (rendimiento medioambiental unitario), la adhesión no afectará a las obligaciones de las partes. Sin embargo, si los objetivos se refieren a todo el sector, puede resultar necesario llegar a un acuerdo sobre un nuevo reparto de los compromisos”. Comisión Europea. “Comunicación relativa a...”, 1996, p.14.

que tendrán un alcance obligatorio, especialmente para una de las partes, la privada, en un doble sentido. Por un lado, como obligación de resultado que deba ser alcanzado por la actividad, reduciendo, por ejemplo, las emisiones a la atmósfera hasta alcanzar unos determinados niveles, y por otro, como límite infranqueable que deberá respetarse al establecer los términos del acuerdo.

La decisión de adoptar el acuerdo no viene motivada por un mandato normativo que establezca la obligación de adoptar ese tipo de compromisos⁵⁵⁶. Así, no es posible hablar de acuerdo si no existe un cierto grado de autonomía de la voluntad en las partes, de manera que los agentes privados quieran alcanzar el objetivo de reducción de sus efectos ambientales o facilitar el cumplimiento de la legalidad ambiental⁵⁵⁷. Distinto es, como hemos visto, que la normativa prevea la suscripción de acuerdos ambientales como instrumento que contribuya a una mejor consecución de los preceptos normativos, pero sin imponer su utilización. Es la voluntad de las partes la que impulsa el acuerdo como medio para dar cumplimiento a las obligaciones que son objeto de la normativa protectora del medio ambiente y alcanzar sus objetivos⁵⁵⁸. No obstante, esta autonomía de la voluntad puede verse condicionada por el hecho de que la no suscripción del acuerdo pueda conllevar una aplicación más estricta de la legalidad ambiental⁵⁵⁹. A este respecto se ha señalado por la doctrina que los acuerdos que firman las empresas lo hacen frecuentemente por sugerencia o presión del Estado, es decir, “inspirados por el Estado”⁵⁶⁰. En esta misma línea

⁵⁵⁶ La Comunicación del año 1996 sobre los acuerdos ambientales señala que “la aplicación de una Directiva mediante acuerdos sobre el medio ambiente es una opción y no una obligación. Corresponde a cada Estado miembro decidir si procede o no entablar negociaciones para llegar a un acuerdo sobre el medio ambiente. Esta decisión se corresponde con la responsabilidad de los Estados miembro de conseguir los resultados que la Directiva prescribe”.

⁵⁵⁷ GALILEA SALVATIERRA y ALENZA GARCÍA y, “Los Convenios Ambientales... (II)”, cit., 2003, p. 18.

⁵⁵⁸ Por su parte, la Comunicación del año 2002 recoge que “los acuerdos medioambientales pueden celebrarse también sobre la base de un acto legislativo, es decir, de una manera más vinculante y formal en el contexto de la regulación, lo cual permite a las partes implicadas aplicar una norma determinada de la legislación comunitaria. En este marco regulador, el legislador determina los aspectos fundamentales de la legislación: los objetivos que deben alcanzarse, los plazos y mecanismos de puesta en práctica, los métodos para controlar su aplicación y las posibles sanciones a fin de garantizar la seguridad jurídica. La corregulación suele ser iniciada por la Comisión, bien por iniciativa propia bien en respuesta a una acción voluntaria por parte de la industria”. Comisión Europea, “Acuerdos medioambientales a...”, 2002, p.8.

⁵⁵⁹ MORA RUIZ, *La Gestión ambiental...*, cit., 2007, p.260.

⁵⁶⁰ KLOEPFER, “En torno a...”, cit., 1993, p.41. SEGERSON y MICELI, en “Voluntary environmental agreements...”, cit., 1998, p.110, se refieren a la política del “la zanahoria y el palo” en la que se alienta a la

se pronuncia cuando afirman que es la Administración la que se acerca al particular pidiéndole su colaboración porque la ambiciona y la necesita⁵⁶¹.

Si dirigimos la mirada a la CAPV y su ordenamiento jurídico ambiental, puede concluirse de la misma manera afirmando que el papel de promotor lo debe ejercer la Administración pública en base a lo señalado en el artículo 5 de la LGPMAPV, en el que se dispone que la política ambiental es responsabilidad de las Administraciones públicas, sin perjuicio de la necesaria participación, en su definición y desarrollo, de los agentes sociales y económicos, corresponsables y copartícipes de la misma⁵⁶². Por lo tanto, entendemos que, a tenor de este artículo, no solo puede la Administración ambiental tomar la iniciativa para iniciar una negociación con una actividad económica o sector concreto para abordar una situación que no pueda ser gestionada con métodos tradicionales, sino que es obligación de esta Administración impulsar la participación y la colaboración de aquellos agentes. Que lo haga o no vía acuerdo ambiental no es preceptivo, pero sí aconsejable en base a las ventajas que derivan de su utilización y que serán expuestas más adelante.

No obstante, el hecho de que sea la Administración pública quien adopte la iniciativa no excluye la posibilidad de que también lo pueda hacer la parte privada, impulsada por diferentes intereses como pueden ser el deseo de entablar una relación más fluida con dicha Administración, la mejora en su imagen pública o la obtención de beneficios de tipo administrativo que flexibilicen las exigencias normativas hasta el límite de lo admisible. Ello es así porque la coerción no es siempre la única motivación para cumplir con la normativa ambiental⁵⁶³.

participación en el acuerdo ofreciendo incentivos como pueden ser las ayudas económicas, pero con la amenaza de consecuencias más duras como puede ser una legislación más estricta.

⁵⁶¹ SÁNCHEZ SÁEZ, “Los acuerdos voluntarios...”, cit., 2004, p.294. La STS de 13 de octubre de 1997(Ar.1997/7439) apoya la tesis del autor. También lo hace la opinión de HUERGO LORA, en *Los contratos sobre...*, cit., 1998, p.128, para quien en los convenios de colaboración la Administración no persigue un interés contrario al contratista, sino que colabora en un interés general.

⁵⁶² *Vid.* Artículo 5 de la LGPMAPV, relativo a la política ambiental.

⁵⁶³ RUÍZ-ARREDONDO, RIVERA-PLANTER y MUÑOZ-PIÑA, *Incentivos económicos de...*, cit., 2006, p.1.

V.2. El objeto del acuerdo

Partiendo de la premisa que hemos expuesto anteriormente, relativa a que el acuerdo ambiental tenga como objeto genérico satisfacer un interés público, en nuestro caso, para la protección y mejora del medio ambiente ha sido imprescindible realizar un ejercicio de concreción con el fin de describir en detalle el posible objeto sobre el que se acuerda.

Cuando hemos analizado las normas que incluyen en su articulado referencias a los acuerdos ambientales, se ha podido constatar que en, en ocasiones, la definición del objeto es muy indefinido. Tal es el caso, por ejemplo, de la Ley de Protección Ambiental de Extremadura, en la que se establece que los acuerdos tendrían por finalidad fomentar una actitud de respeto con el medio ambiente⁵⁶⁴. En otras ocasiones, sin embargo, el legislador es más concreto y especifica los fines que podrían alcanzarse con la suscripción del acuerdo. Es, por ejemplo, el caso de la Ley Foral de Intervención para la Protección Ambiental de Navarra, que circunscribe los acuerdos al ámbito del régimen jurídico del control integrado de la contaminación en aras a alcanzar objetivos de reducción de emisiones e implantación de mejores técnicas disponibles en la autorización⁵⁶⁵. También, en el mismo sentido, la Ley de Prevención y Control Ambiental de las Actividades de Cataluña sitúa el objeto del acuerdo en el cumplimiento de los objetivos de calidad del medio ambiente que determine la normativa específica que sea de aplicación o, en su defecto, en la adopción de parámetros o medidas técnicas equivalentes, de conformidad con las mejores técnicas disponibles⁵⁶⁶. Llama la atención la norma de la Comunidad Autónoma de Galicia, cuando prevé que el acuerdo, o pacto ambiental, pueda, en aras a lo que denomina “principio de viabilidad”, establecer periodificaciones para el cumplimiento de obligaciones medioambientales no solo de la nueva normativa ambiental, sino también de la que se encuentre ya en vigor⁵⁶⁷. En nuestra opinión, esta última posibilidad es contraria a Derecho toda vez que parte del

⁵⁶⁴ *Vid.* Artículo 121 de la Ley 16/2015, de 23 de abril, de Protección Ambiental, relativo a los convenios de colaboración y acuerdos voluntarios en materia de medio ambiente.

⁵⁶⁵ *Vid.* Artículo 17 de la Ley Foral 4/2005, de 22 de marzo, de intervención para la protección ambiental, relativo a los acuerdos voluntarios.

⁵⁶⁶ *Vid.* Artículo 4.r) de la Ley 20/2009, de 4 de diciembre, relativo a la definición de acuerdo voluntario.

⁵⁶⁷ *Vid.* Artículo 1 del Decreto 295/2000, de 21 de diciembre, relativo al objeto de la norma.

incumplimiento de una o varias normas con la aquiescencia de la Administración pública ambiental que suscribiría el acuerdo.

En el caso de la CAPV, pese a que la LGPMAPV, no contiene una definición genérica del término “acuerdo ambiental”, ya hemos visto cómo las referencias a la terminación convencional de los procedimientos se vinculan con aquellos contemplados en dicha norma, además de las posibilidades de suscribir acuerdos en relación con la recuperación de suelos contaminados que también la legislación del Estado prevé.

En aras a exponer de forma sistematizada el estudio realizado sobre el posible objeto de los acuerdos ambientales, creemos que, en términos generales, la suscripción de estos podría tener dos finalidades bien diferenciadas. Por un lado, encontramos acuerdos que buscarían dar estricto cumplimiento a las exigencias ambientales previstas en la normativa de aplicación a la actividad y, por otro, aquellos que se configuran como un instrumento de mejora ambiental con los que llevar a cabo acciones que supongan alcanzar objetivos que superen lo fijado en dicha normativa. En definitiva, el acuerdo puede ser suscrito en pos de una mejora continua de las condiciones ambientales del funcionamiento de una instalación superando así, los estándares legales de aplicación. Asimismo, su objeto también podría ir dirigido a facilitar la adaptación progresiva a los estándares establecidos por la nueva normativa o por aquella en vigor antes de la suscripción del acuerdo y en situaciones que así lo requieran desde el punto de vista social o ambiental⁵⁶⁸.

En relación con esta segunda posibilidad que se predica del objeto del acuerdo, esto es, la adaptación progresiva a las exigencias ambientales previstas en la normativa es necesario, a nuestro juicio, que sea la propia normativa que establezca dichas exigencias la que, a su vez, permita la adaptación progresiva y periódica a ellas. Estamos en este caso ante las que se suelen denominar actuaciones de “descontaminación gradual” o de “reducción progresiva de la contaminación”, que en la normativa ambiental en vigor se regulan en algunos supuestos. Así, el artículo 100.3 del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas, dispone que en las autorizaciones de

⁵⁶⁸ PERNAS GARCÍA, “La autorización ambiental...”, cit., 2002, p.638.

vertido al dominio público hidráulico se podrán establecer plazos y programas de reducción de la contaminación para adecuarse progresivamente las características de los vertidos a los límites que fije la autorización⁵⁶⁹.

Por su parte, el artículo 58 d) de la Ley 22/1988, de 28 de julio de Costas y el artículo 117 d) de su reglamento de desarrollo, aprobado por el Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, contemplan la posibilidad de establecer plazos para la progresiva adaptación de las características del efluente a los límites impuestos⁵⁷⁰. En todo caso, estas previsiones se deben aplicar a vertidos autorizados que por razones técnicas no cumplen con los límites establecidos en la autorización⁵⁷¹.

Ahora bien, además de que el acuerdo en sí tenga una finalidad ambiental que será la que inspire todo su contenido, es necesario que tenga objetivos concretos, cuantificados de forma inequívoca y graduados por etapas, de forma que las partes sean conscientes de la eficacia del acuerdo posibilitando así la adopción de medidas que permitan resolver las dificultades que surjan durante su vigencia. La necesidad de concretar los objetivos se considera, entonces, como un requisito para que pueda desplegar efectos jurídicos⁵⁷². La Comisión en la Comunicación del año 1996 relativa a los acuerdos, hace hincapié sobre esta cuestión, dado que entiende que el éxito de los acuerdos dependerá, en buena medida, de la concreción en la fijación de objetivos y en la atribución de obligaciones concretas a las dos partes, la pública y la privada, y dentro de esta, distinguiendo entre las que correspondan a las asociaciones sectoriales y aquellas que lo sean de las actividades individuales⁵⁷³.

⁵⁶⁹ *Vid.* Artículo 100.3 del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la ley de aguas, relativo a los plazos y programas para la reducción progresiva de la contaminación.

⁵⁷⁰ *Vid.* Artículos 58 d) de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas y 117 d) del Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de Costas, relativos ambos al establecimiento en las autorizaciones de vertido de plazos progresivos de adecuación de las características del efluente.

⁵⁷¹ LOSTE MADDOZ, “Algunos instrumentos normativos...”, cit., 1999, p. 2. Añade el autor que en aras al principio de seguridad jurídica sería deseable que estas previsiones se instrumentalizaran en norma de rango de ley.

⁵⁷² SANZ PÉREZ, “Los Acuerdos Ambientales...” cit., 2001, p. 20.

⁵⁷³ Comisión Europea. “Comunicación relativa a...”, 1996, pp.11 y 12. La Comunicación señala que los objetivos deben cuantificarse y graduarse y añade que la ausencia de objetivos cuantificados es, en cierta medida, uno de los puntos débiles de algunos acuerdos del pasado y causa de su mala reputación, pues hace sospechar que se utilizaron para evitar o demorar una actuación eficaz. Es preciso cuantificar los objetivos y

V.2.1. El establecimiento de mecanismos de seguimiento y control

Contar con datos suficientemente completos, comparables y objetivos, debe ser parte integrante de un acuerdo ejecutivo a través de la incorporación al mismo de un mecanismo de seguimiento que proporcione fiabilidad y precisión. Esta es la idea que propone la Comunicación de 1996 citando como ejemplo de mecanismo de seguimiento del comportamiento ambiental de una empresa el Sistema EMAS. En nuestra opinión, sin embargo, el sistema, del que trataremos en el capítulo V, no responde a lo que entendemos debe ser el seguimiento de un acuerdo ambiental de esta clase. Y ello porque no puede confundirse el seguimiento de la mejora ambiental de una actividad y la exigente metodología para la definición de indicadores prevista en el Sistema EMAS, con el seguimiento de un acuerdo en materia de medio ambiente⁵⁷⁴. En todo caso, la importancia de contar con mecanismos de seguimiento es compartida por la doctrina. Algunos autores⁵⁷⁵ plantean la posibilidad de que los acuerdos incluyan la figura del “colaborador en la inspección” que ejercería la función de participar en el seguimiento de la actividad objeto del acuerdo. Esta función, señalan, podría recaer en una empresa especializada que colabore con la Administración en el control de las actividades objeto del convenio.

no limitarse a cláusulas del tipo “todo lo posible”, es decir, hay que expresarlos en cifras absolutas (por ejemplo, el porcentaje en que se reducirán las emisiones existentes en un momento dado).

⁵⁷⁴ El Anexo IV del Reglamento 1221/2009/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de noviembre de 2009, relativo a la participación voluntaria de organizaciones en un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales, (EMAS), indica que las organizaciones inscritas en el Registro Europeo deben comunicar en su declaración medioambiental los indicadores básicos en la medida en que estén relacionados con los aspectos medioambientales directos de la organización, y otros indicadores existentes de comportamiento medioambiental que sean pertinentes.

⁵⁷⁵ GALILEA SALVATIERRA y ALENZA GARCÍA y, “Los Convenios Ambientales... (I)”, cit., 2002, p. 10. Los autores señalan que los costes de los mecanismos de seguimiento del acuerdo serían asumidos por las partes de este. Por su parte, ESCOBAR PAREDES, en “Los acuerdos voluntarios...”, cit., 2006, p.53, se refiere a esta cuestión en relación con el acuerdo suscrito en el año 2006 entre la industria del cloro-alcalí y la Asociación Nacional de la Electroquímica con el entonces Ministerio de Medio Ambiente y las CC AA: de Cantabria, Andalucía, Aragón, Cataluña y Galicia para la reducción de las emisiones de mercurio de las fábricas españolas del sector. El autor señala que el éxito de dicho acuerdo requería de los esfuerzos de las empresas, pero también de los medios humanos y recursos que la Administración pública disponga para llevar a cabo el seguimiento. Incluso entendía aconsejable que se diera cabida como observadores a representantes no gubernamentales diferentes de las propias empresas, para asegurar una supervisión más abierta de la sociedad.

De acuerdo con la Recomendación de 1996, es también relevante para el éxito del acuerdo, el establecimiento de sanciones disuasorias de su incumplimiento, tales como, multas, penalizaciones o retiradas de permisos⁵⁷⁶. Este tipo de medidas podrían aplicarse siempre y cuando pueda demostrarse que es la parte privada la responsable del incumplimiento, ya que en el caso de que esta responsabilidad corresponda a la Administración, creemos que no sería factible la imposición de tales sanciones⁵⁷⁷.

V.2.2. El establecimiento de efectos vinculantes de lo acordado

Una vez suscrito el acuerdo, y para que el mismo sea un instrumento facilitador de los objetivos ambientales previstos y produzca efectos jurídicos entre las partes, es preciso que tenga naturaleza vinculante y ejerza una función de tutela ambiental en la que, a la posibilidad de negociación que comporta el acuerdo, se le sume la de producir efectos jurídicos. De lo contrario, si los acuerdos adolecen de esta eficacia vinculante, únicamente tendrán por finalidad un acercamiento de posturas que podrá concluir o no con acciones concretas en el futuro, restándoles valor como instrumentos de tutela ambiental⁵⁷⁸.

La doctrina diferencia entre el efecto vinculante de los acuerdos para la parte pública y para la parte privada⁵⁷⁹. En el primer caso se considera que lo acordado tiene eficacia vinculante para la Administración pública suscribiente, cuando esta se ha comprometido a dictar un acto en un sentido determinado y tales acuerdos se insertan en un procedimiento administrativo o constituyen actos que los resuelven. Sería el caso de los acuerdos intraprocedimentales regulados por el artículo 86 de la LPACAP⁵⁸⁰. También tendrían eficacia vinculante para la Administración los acuerdos cuyo objeto consista en una

⁵⁷⁶ Comisión Europea. “Recomendación relativa a...”, 1996, apartado 2.3.c. No obstante, para que esto fuera posible es preciso que dichas sanciones y las infracciones de las que se derivan estén recogidas en una norma con rango de ley en virtud del principio de legalidad que consagra el artículo 25 de la CE.

⁵⁷⁷ En este sentido, la jurisdicción competente o el tribunal de arbitraje encargado de resolver las cuestiones litigiosas que se deriven del acuerdo deberá también indicarse pudiéndose establecer un arbitraje previo entre las propias partes antes de acudir al tribunal.

⁵⁷⁸ Mantienen esta opinión, entre otros. MORA RUIZ, *La Gestión ambiental...*, cit., 2007, p.266 y HUERGO LORA, *Los contratos sobre...*, cit., 1998, p. 243.

⁵⁷⁹ GALILEA SALVATIERRA y ALENZA GARCÍA y, “Los Convenios Ambientales... (I)”, cit., 2002, p. 8.

⁵⁸⁰ *Vid.* Artículo 86 de la LPACAP.

inactividad, es decir, en no dictar un acto administrativo tratándose, en este caso, de un acuerdo extraprocedimental.

Ahora bien, es en relación con esta eficacia vinculante y el respeto al principio de legalidad donde surgen las dificultades de su admisión puesto que la Administración no puede adquirir compromisos que vulneran el ejercicio de sus potestades públicas⁵⁸¹.

Compartimos la opinión de algún autor⁵⁸² cuando señala que sería necesario diferenciar en este punto los acuerdos que surgen en el seno de un procedimiento administrativo de aquellos que lo hacen fuera de él. Respecto a los primeros no existiría inconveniente en admitir un acuerdo de carácter vinculante, especialmente cuando se trata de una potestad autorizatoria. No hay que olvidar que si el contenido del acuerdo se incorpora a la autorización, la vinculación respecto a lo acordado es consecuencia directa de la también fuerza vinculante que tiene todo el condicionando del acto administrativo.

VI. LA EXPERIENCIA EN LA CAPV EN RELACIÓN CON LA UTILIZACIÓN DE ACUERDOS SECTORIALES PARA LA APLICACIÓN DE LA NORMATIVA IPPC

En este apartado expondremos los resultados del análisis que se ha llevado a cabo en relación con la utilización de acuerdos para facilitar la aplicación de la normativa para la prevención y el control integrados de la contaminación en la CAPV. El análisis efectuado permite concluir que el recurso a los acuerdos público-privados, como instrumento facilitador del cumplimiento de esta normativa, no ha sido una práctica habitual en esta Comunidad Autónoma. En las dos últimas décadas su utilización ha sido tan desigual y poco constante, que es posible diferenciar dos etapas muy distintas entre sí a lo largo de estos años. La primera abarcaría el periodo comprendido entre 2003 y 2006, durante el cual se suscribieron y se desplegaron un total de 8 acuerdos sectoriales en relación con la normativa IPPC. La segunda etapa, desde 2006 hasta la actualidad, se caracteriza por la inexistencia de acuerdos suscritos en relación con dicha normativa, exceptuando lo que podríamos llamar

⁵⁸¹ GALILEA SALVATIERRA y ALENZA GARCÍA y, “Los Convenios Ambientales... (I)”, cit., 2002, p.9.

⁵⁸² BETANCOR RODRÍGUEZ, *Instituciones de derecho...* cit., 2001, pp.1221 y ss.

un tímido renacimiento del uso de instrumentos de concertación, en este caso en relación con la prevención y gestión de residuos. También a estos acuerdos nos referiremos, toda vez que, aunque fueron suscritos en el marco de la normativa de residuos, los sectores industriales que los firmaron, esto son, pasta papel y fundición férrea, están dentro del ámbito de aplicación de la normativa sobre las emisiones industriales.

VI.1. 2003-2006: los acuerdos sectoriales para facilitar el cumplimiento de la normativa IPPC

En el periodo comprendido entre los años 2003 y 2006 fueron suscritos un total de ocho acuerdos entre el entonces Departamento de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio del Gobierno Vasco y un total de ciento ochenta y tres empresas y cinco asociaciones pertenecientes a ocho sectores industriales incluidos dentro del ámbito de aplicación de la Directiva 96/61/CE, en aquel momento en vigor⁵⁸³.

Procederemos a continuación a describir, por un lado, las características comunes de dichos documentos y, por otro, aquellas cuestiones que se contemplaron de forma específica en cada uno de ellos. Asimismo, expondremos la valoración realizada sobre la forma y el contenido de los acuerdos suscritos.

VI.1.1. Los elementos comunes de los acuerdos

Los acuerdos que han sido analizados fueron diseñados de un modo muy homogéneo, recogiendo en ellos una serie de elementos comunes que serán expuestos a continuación.

⁵⁸³ Dichos sectores fueron los siguientes: cemento; químico; acero; pasta y papel; gestores de residuos; fundición y metalurgia; vidrio, cerámica y cal; y tratamientos superficiales. También en 2006 fue suscrito un acuerdo entre el citado Departamento del Gobierno Vasco y 19 empresas del sector aeronáutico de la Comunidad Autónoma, al margen, en este caso, de la normativa relativa a la prevención y control integrados de la contaminación. Departamento de Medio ambiente y Ordenación del Territorio del Gobierno Vasco. “Avances y retos de los acuerdos ambientales voluntarios de la Comunidad Autónoma del País Vasco”, 2005.

VI.1.1.A. La Estrategia Ambiental Vasca de Desarrollo Sostenible 2002-2020

Los ocho acuerdos suscritos en la CAPV en el marco de la normativa para la prevención y control integrados de la contaminación remiten en su apartado expositivo segundo a la Estrategia Ambiental Vasca de Desarrollo Sostenible 2002-2020, aprobada por el Gobierno Vasco con fecha 4 de junio de 2002. En la misma fecha, el Consejo de Gobierno aprobó el primer Programa Marco Ambiental (2002-2006) de la CAPV⁵⁸⁴. La aprobación de la Estrategia y del Programa Marco se produjo en un contexto en el que el concepto de desarrollo sostenible comenzaba a llenarse de contenidos concretos con el objetivo de establecer las metas ambientales que debía alcanzar la sociedad vasca, de modo que se garantizase la consecución de un nivel óptimo de calidad de vida para la generación actual sin poner en peligro el bienestar de las generaciones futuras⁵⁸⁵. Para este fin la Estrategia se estructuró estableciendo, en primer lugar, cinco metas ambientales⁵⁸⁶ que se consideraba prioritario alcanzar a largo plazo, esto era, el año 2020, tomando como base el diagnóstico del estado medioambiental de la CAPV elaborado en 2001⁵⁸⁷.

⁵⁸⁴ Gobierno Vasco. Programa Marco ambiental de la CAPV (2002-2006) y Estrategia Ambiental Vasca de Desarrollo Sostenible (2002-2020). Recuperado el día 1 de mayo de 2021, a las 19:08 de https://www.euskadi.eus/contenidos/documentacion/eavds20022006/es_def/adjuntos/PMA2006.pdf. La Estrategia Ambiental Vasca de Desarrollo Sostenible fue aprobada por el Consejo de Gobierno Vasco con fecha 4 de junio de 2002 junto con el Programa Marco Ambiental (2002-2006), en cumplimiento del mandato del artículo 6.1 de la LGPMAPV relativo al programa marco ambiental como instrumento en el que se plasma la política ambiental del País Vasco

⁵⁸⁵ Presentación de la Estrategia Vasca de Desarrollo Sostenible que firmaba el entonces Lehendakari del Gobierno Vasco, Juan José Ibarretxe, p.3 del documento.

⁵⁸⁶ Las 5 metas se establecieron en coherencia con las metas y objetivos recogidos en la “Estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible”. En concreto estas 5 metas fueron: Meta 1. Garantizar un aire, agua y suelos limpios y saludables; meta 2. Gestión responsable de los recursos naturales y de los residuos; meta 3. Protección de la naturaleza y la biodiversidad; meta 4. Equilibrio territorial y movilidad; meta 5. Limitar la influencia en el cambio climático.

⁵⁸⁷ Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente del Gobierno Vasco. “Medio Ambiente en la CAPV 2001. Diagnóstico del sistema medioambiental de la CAPV”. El diagnóstico elaborado señalaba que en aquel momento las presiones más relevantes se producían en relación con el consumo de suelo y de aguas, la generación de residuos, la calidad del aire, el medio ambiente urbano, las aguas continentales, el medio ambiente marino y el litoral. Por su parte los agentes que contribuían en estas presiones de un modo más relevante eran el transporte, la industria y los consumidores. Dentro de la industria el diagnóstico consideraba que eran las actividades sujetas a la Directiva IPPC la que tendrían un posible mayor impacto ambiental. Recuperado el día 1 de mayo de 2021, a las 19:11 de https://www.euskadi.eus/contenidos/libro/diagnostico_2001/es_9171/adjuntos/diagnostico_01.pdf

Ligados a cada una de estas cinco metas, la Estrategia estableció un total de trece objetivos a través de los cuales avanzar hacia las metas, así como más de ciento cincuenta compromisos a los que se asignaron valores cuantitativos y plazos concretos para alcanzarlos, algunos de ellos dentro del periodo de vigencia del primer Programa Marco Ambiental 2002-2006 y otros a largo plazo, en el periodo comprendido entre 2007 y 2020.

La Estrategia también estableció las que se consideraron “condiciones necesarias para avanzar hacia la sostenibilidad en la CAPV⁵⁸⁸” o, en otras palabras, las medidas que era preciso adoptar para mejorar la eficacia de la actuación política, creando así las condiciones necesarias para favorecer el objetivo último de la Estrategia, es decir, el desarrollo sostenible⁵⁸⁹.

Todos los documentos que se han analizado remitían a la condición segunda de la Estrategia, en la que se subrayaba la necesidad de mejorar la legislación vigente y su aplicación, poniendo en práctica, para ello, medidas de distinta índole, como la revisión del marco legal entonces vigente, la adaptación continua de los estándares de calidad y protección ambiental, la simplificación de los reglamentos que regulan el otorgamiento de autorizaciones para el ejercicio de actividades o la potenciación de los recursos destinados a la inspección⁵⁹⁰. La condición segunda señalaba que la mejora de la legislación y de su aplicación debía conjugarse con otros instrumentos económicos y de mercado y la información y la participación pública, todo ello con la finalidad de facilitar la aceptación de las medidas que fuera necesario adoptar. Es por ello por lo que se fijaba como objetivo, entre otros, potenciar los acuerdos como instrumentos voluntarios de prevención.

Los compromisos que se establecieron para hacer efectiva la condición segunda de la Estrategia, en lo relativo a la prevención y control integrados de la contaminación, pueden ser resumidos en dos. En primer lugar, se establecía como compromiso la firma para el año

⁵⁸⁸ Las 5 condiciones fijadas por la Estrategia fueron: condición 1: integrar la variable ambiental en otras políticas; condición 2: mejorar la legislación vigente y su aplicación; condición 3: incitar al mercado a actuar a favor del medio ambiente; condición 4: capacitar y corresponsabilizar a la ciudadanía, administración y empresas y modificar sus comportamientos hacia una mayor sostenibilidad; condición 5: investigación, desarrollo tecnológico e innovación en materia medioambiental.

⁵⁸⁹ Gobierno Vasco. “Estrategia Ambiental Vasca...”, 2002, p. 47.

⁵⁹⁰ Gobierno Vasco. “Estrategia Ambiental Vasca...”, 2002, condición nº2.

2004 de acuerdos con los principales subsectores industriales de relevancia ambiental afectados por la normativa IPPC⁵⁹¹. Con respecto a este compromiso cabe señalar que, en nuestra opinión, hubiera sido deseable un mayor grado de detalle del mismo especificando aspectos como el tipo de objetivos y acciones que se pretendían acordar, la existencia o no de dotaciones económicas públicas como incentivo para llevar a cabo acciones por la iniciativa privada o la previsión de que las empresas suscribientes se comprometieran a abordar inversiones con las que dar respuesta a los retos derivados de la normativa IPPC.

Entendemos igualmente indeterminada la definición de las partes firmantes, ya que por el lado público no se especificaba qué organismos estarían habilitados para abordar la negociación y, por el privado, únicamente se incluía el concepto de “principales subsectores industriales de relevancia ambiental en consonancia con la Directiva IPPC”. Esta normativa recogía dentro de su anexo I un total de 6 categorías de actividades industriales, con 33 subcategorías.

En segundo lugar, la Estrategia proponía para el año 2006 aplicar un sistema integrado para la prevención y el control de los impactos derivados de las actividades con incidencia ambiental. Creemos que el compromiso adolecía también de falta de concreción puesto que se limitaba, más bien, a expresar un deseo, tratándolo de enriquecer con alguna previsión no menos inconcreta⁵⁹². Además de este problema, el compromiso resultaba además excesivamente ambicioso, ya que parecía querer implantar un sistema similar al configurado por la Directiva IPPC para un grupo limitado de actividades, las especificadas en su anexo I, en todas las actividades con una posible incidencia ambiental en el aire, el agua y el suelo. Es indudable que el fin del compromiso que se adoptaba puede ser considerado como plausible, toda vez que se perseguía trasladar los beneficios que se atribuían al sistema de prevención y control integrados de la contaminación, creado por la normativa europea, a todas las actividades con impactos sobre el medio ambiente, limitando las emisiones y estableciendo un permiso unificado. Si ya constituía un reto realmente complejo la

⁵⁹¹ Gobierno Vasco. “Estrategia Ambiental Vasca...”, 2002, p. 50.

⁵⁹² El compromiso también señalaba que el sistema incluiría, por un lado, la limitación de las emisiones a los diferentes medios (aire, agua y suelo) así como de los residuos, y por el otro, la simplificación de la tramitación administrativa, estableciendo un interlocutor administrativo único y un permiso unificado sobre la legislación ambiental aplicable (ventanilla única). Gobierno Vasco. “Estrategia Ambiental Vasca...”, 2002, p. 50.

aplicación del sistema a un grupo reducido de actividades, en torno a las 300 actividades en 2002⁵⁹³, año de aprobación de la Estrategia, mucho más lo sería aplicarlo en el resto de las actividades, y en especial dentro de los escasos 4 años que se fijaban como plazo, dadas las dificultades técnicas, jurídicas y económicas que sería preciso superar⁵⁹⁴. En nuestra opinión, el compromiso recogido en la Estrategia se refería, a pesar de su redacción, exclusivamente a las actividades afectadas entonces por la normativa IPPC y no al resto de actividades con posible incidencia en el medio ambiente. Entendiendo que esta es la interpretación que debe darse al compromiso, cabría decir que este sería en realidad una obligación puesto que, de acuerdo con el artículo 21 de la Directiva, para las instalaciones nuevas, la normativa era de obligado cumplimiento desde la fecha de su entrada en vigor, es decir el año 1998 y para las instalaciones existentes en el año 2006.

VI.1.1.B. El marco jurídico de la negociación

El marco jurídico de los acuerdos estuvo conformado por dos normativas. Por un lado, la LGPMAPV, y por otro, la Directiva 96/61/CE y su norma de transposición al ordenamiento jurídico del Estado, es decir, la LPCIC. Así, la parte expositiva que precedía a las cláusulas de los acuerdos contenía, en todos los casos, referencias a la LGPMAPV cuando señalaba que, de conformidad con esta norma, la política ambiental, responsabilidad de las Administraciones públicas, estaba constituida por las medidas legislativas, reglamentarias, ejecutivas y de gestión referidas a la protección y restauración del medio ambiente. Y esto, sin perjuicio de la necesaria participación, en su definición y desarrollo, de los agentes sociales y económicos corresponsables y coparticipes de la misma dada la función social del medio ambiente⁵⁹⁵. Asimismo, dicha parte expositiva recordaba el objeto de la

⁵⁹³ De acuerdo con los datos que se recogían en el informe sobre la incidencia en la industria vasca de la Directiva 96/61/CE, relativa a la prevención y al control integrado de la contaminación (IPPC). Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente del Gobierno Vasco, 1998. Recuperado el día 19 de junio de 2020 a las 19:00 de <https://www.ihobe.eus/publicaciones/incidencia-en-industria-vasca-Directiva-96-61-ce-relativa-a-prevencion-y-al-control-integrado-contaminacion-ippc>

⁵⁹⁴ La Estrategia era consciente de las dificultades de la implantación de un sistema de tales características y por ello recogía, más como una declaración de intenciones que como un verdadero compromiso, la necesidad de avanzar en la dotación de mayores recursos económicos, técnicos y humanos necesarios para la protección, gestión y control ambiental. Gobierno Vasco. “Estrategia Ambiental Vasca...”, 2002, p. 50.

⁵⁹⁵ *Vid.* Artículo 5.1 de la LGPMAPV, relativo a la política ambiental.

normativa de prevención y control integrados de la contaminación, reproduciendo el artículo 1 de la Directiva 96/61/CE⁵⁹⁶.

Al margen de estas menciones a la LGPMAPV y a la normativa IPPC entonces en vigor, no se hacía referencia a otras disposiciones en las que se regulase la utilización de instrumentos de concertación público-privada. En este sentido cabe señalar que no hubiera sido posible apoyarse en el artículo 19 de la LGPMAPV, puesto que dicho artículo regula la terminación convencional de los procedimientos administrativos derivados de dicha ley⁵⁹⁷, y los acuerdos de los que tratamos son del tipo extraprocedimental. Por esta misma razón, no procedía hacer mención del artículo 88 de la hoy derogada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en la que se regulaba dicha forma de terminación⁵⁹⁸.

Tampoco el artículo 88 de la LGPMAPV podía ser tomado como base jurídica, toda vez que el mismo regula los conciertos ambientales entendidos como instrumentos con los que cuantificar los límites de responsabilidad, tanto con los titulares de derechos de uso de los recursos ambientales, como quienes realicen actividades que entrañen riesgos para los citados recursos⁵⁹⁹. El objeto de los acuerdos en ningún caso consistió en limitar esta responsabilidad con los titulares de las actividades IPPC, sino que, en general y sin perjuicio de los objetivos específicos de cada acuerdo, tenían las siguientes finalidades: en primer lugar, que las empresas firmantes optimizasen sus emisiones y vertidos, minimizasen la generación de residuos, y/o incrementasen la valorización de los mismos; en segundo lugar, que certificasen un sistema de gestión medioambiental; por último, que alcanzasen los objetivos propuestos en la normativa para la prevención y el control integrados de la contaminación entonces en vigor⁶⁰⁰.

⁵⁹⁶ *Vid.* Artículo 1 de la Directiva 96/61/CE, de 24 de septiembre, relativo al objeto de la Directiva.

⁵⁹⁷ *Vid.* Artículo 19 de la LGPMAPV, relativo a la terminación convencional.

⁵⁹⁸ *Vid.* Artículo 88 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, relativo a la terminación convencional.

⁵⁹⁹ *Vid.* Artículo 88 de la LGPMAPV, relativo a los conciertos ambientales.

⁶⁰⁰ Estos objetivos generales se recogían en los documentos que se elaboraron para hacer públicos los objetivos y los logros alcanzados con la suscripción de los acuerdos. Como ejemplo, el correspondiente al acuerdo con las empresas del sector químico. Recuperado el día 7 de marzo de 2021 a las 12:20 de file:///C:/Users/armolea/Downloads/PUB-2003-033-f-C-001%20(3).pdf

VI. 1.1. C. Otros elementos comunes de los acuerdos

Los 8 acuerdos suscritos en materia de prevención y control integrados de la contaminación adoptaron una misma estructura en la que se recogían cuestiones como la identificación de las partes suscribientes, el objeto genérico de los acuerdos, el sistema de seguimiento de lo acordado y los medios para garantizar la transparencia.

VI.1.1.C.a. La identificación de las partes suscribientes

Los acuerdos identificaban a las partes suscribientes de los mismos, tanto desde la perspectiva pública como privada. En este sentido, era el entonces Departamento de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio del Gobierno Vasco, el organismo público que los suscribía⁶⁰¹. Por la parte privada lo eran las empresas integradas en el correspondiente sector, si bien, en algunos casos, las asociaciones sectoriales correspondientes también los firmaron. Así, en la cláusula segunda de cada documento se detallaba el ámbito de aplicación correspondiente a cada uno, de forma que, en primer lugar, se especificaba el epígrafe concreto del anexo 1 de la Directiva 96/61/CE, al que se vinculaban todos los suscribientes privados. Seguidamente se detallaban las instalaciones a las que resultaba de aplicación lo acordado. En relación con esta cuestión debemos señalar que tal enumeración era, a nuestro juicio, reiterativa y debiera haberse incluido como parte integrante del acuerdo, pero como un anexo al mismo. En total fueron 183 las empresas y 5 las asociaciones firmantes⁶⁰².

⁶⁰¹ Era la entonces Viceconsejería de Medio Ambiente del Gobierno Vasco quien actuaba en representación del Departamento de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio.

⁶⁰² Los acuerdos fueron suscritos por la parte privada del modo siguiente: acuerdo con el sector del cemento: 3 empresas que representaban el 100% del sector; acuerdo del sector químico: 27 empresas que representaban el 93% del sector; acuerdo del sector del acero: 13 empresas que representaban el 93% del sector; acuerdo con el sector de pasta y papel: 17 empresas que representaban el 81% del sector; acuerdo con el sector de gestores de residuos: 23 empresas que representaban el 100% del sector; acuerdo con el sector de fundición y metalurgia: 39 empresas que representaban el 80% del sector; acuerdo con el sector vidrio, cerámica y cal: 9 empresas que representaban el 75% del sector; acuerdo con el sector de tratamiento de superficies: 52 empresas que representaban el 84% del sector. Departamento de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio del Gobierno Vasco. “Avances y retos de los acuerdos ambientales voluntarios de la Comunidad Autónoma del País Vasco”, 2005.

Si bien cada acuerdo fijaba su ámbito de aplicación, se incluía en todos ellos una cláusula que permitía la adhesión de nuevas empresas durante su periodo de vigencia, siempre y cuando se cumpliera con dos requisitos. En primer lugar, los nuevos suscribientes debían adoptar compromisos en la línea de los establecidos en el propio acuerdo al que deseaban adherirse. En segundo lugar, se establecía que, en el caso de empresas con expedientes sancionadores abiertos, debían presentar al Departamento de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio lo que se denominaba un proyecto de actuaciones que garantizara la resolución definitiva del problema que había originado dicho expediente como paso previo a la adhesión. No parece, en nuestra opinión, una redacción demasiado acertada por su indeterminación en cuanto al tipo de expediente, esto es, por su gravedad, y la concreción de lo que realmente suponía el citado proyecto de actuaciones.

VI.1.1.C.b. El objeto genérico de los acuerdos

La primera cláusula de los acuerdos contemplaba, en todos los casos, su objeto redactado de un modo genérico y sin aportar una información excesiva sobre sus fines. En este sentido se señalaba, en todos los casos, que su objeto era establecer un marco estable de colaboración entre el Departamento de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio del Gobierno Vasco y las empresas de los diferentes sectores afectados por la Directiva IPPC, con el fin de avanzar en los objetivos recogidos en la Estrategia Ambiental Vasca de Desarrollo Sostenible. Pese a que las partes buscaban establecer una colaboración estable entre ellas, es preciso tener en cuenta que los acuerdos fijaban un límite temporal, que no era otro que el 31 de diciembre de 2006, en consonancia con el artículo 21 de la Directiva 96/61/CE⁶⁰³. Asimismo, la mención a los objetivos de la Estrategia Ambiental como referencia a la que dirigir las acciones contenidas en el acuerdo, era ciertamente obligada pero no aportaba una mayor concreción.

⁶⁰³ *Vid.* Artículo 21 de la Directiva 96/61/CE, de 24 de septiembre, relativo a la entrada en vigor de la Directiva. No obstante, y aunque nunca se hizo, se establecía que su vigencia podía ser prorrogada por acuerdo expreso y escrito de las partes firmantes, sin perjuicio de que se extinguiesen con anterioridad por mutuo acuerdo o como consecuencia de circunstancias que hicieran imposible o innecesaria su aplicación.

El segundo párrafo que se recogía en la primera cláusula de cada acuerdo señalaba que, con el fin de dar efectividad a su objeto, se procedería a la planificación y adaptación progresiva a las exigencias previstas en la Directiva sobre prevención y control integrados de la contaminación. Es este el que puede ser considerado como el objeto más cierto de los acuerdos, dado que se trataba de que, las denominadas por la Directiva como instalaciones existentes, iniciasen un proceso de adaptación progresivo a la nueva regulación, teniendo en cuenta la envergadura de las obligaciones que se derivaban de dicha norma comunitaria y a las que era preciso dar respuesta en los plazos fijados.

VI.1.1.C.c. El sistema de seguimiento

En relación con el seguimiento de los acuerdos, cabe señalar que en sus cláusulas quinta y sexta se establecía un sistema que combinaba, por un lado, una comisión técnica con la misión de facilitar el seguimiento y la implantación del acuerdo y, por otro, un panel de indicadores. La comisión tendría una constitución paritaria formada por responsables técnicos en representación de las instalaciones suscribientes, representantes técnicos del Departamento de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio del Gobierno Vasco y personal técnico de la Sociedad Pública de Gestión Ambiental, Ihobe, S.A., en su condición de secretaría técnica del acuerdo a la que le correspondían las funciones que la propia cláusula quinta establecía. Completaba la regulación del funcionamiento de la comisión de seguimiento, una serie de cuestiones relativas a la periodicidad de sus reuniones o la metodología para llevar a cabo el seguimiento. Dado que la comisión de seguimiento era de naturaleza técnica se preveía que, de forma excepcional, es decir, cuando se debieran adoptar decisiones relevantes que afectasen a la marcha del acuerdo o por falta de consenso en el nivel técnico, se pudiera convocar a las partes firmantes.

El sistema creado para el seguimiento se completaba con el establecimiento de 3 niveles de indicadores. Existían así indicadores para conocer el grado de cumplimiento de los objetivos individuales de cada instalación; indicadores destinados a conocer el grado de cumplimiento de los objetivos sectoriales e indicadores ambientales de la CAPV que tenían por finalidad conocer la contribución de cada sector a las metas de la estrategia. Dichos indicadores eran especificados para cada acuerdo en un anexo que explicaba los criterios para su cálculo.

VI.1.1.C.d. Los medios para garantizar la transparencia

En lo que respecta al acceso a la información y a la divulgación del acuerdo cabe señalar que, si bien se establecía de forma general en la cláusula decimosegunda que lo acordado sería público, de conformidad con la hoy derogada Ley 38/1995, de 12 de diciembre, sobre derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente⁶⁰⁴, la cláusula decimoprimera establecía limitaciones en relación con la divulgación de la información derivada del seguimiento del acuerdo y de la vigilancia ambiental de las actividades, al establecer que la Comisión Técnica de Seguimiento podría definir la información que se consideraría confidencial. Creemos que la posibilidad de denegar el acceso a la información, redactada en término tan generales contravenía la propia ley a la que se hacía referencia en la cláusula en lo relativo a las causas por las que las Administraciones públicas podían denegar la información solicitada sobre medio ambiente⁶⁰⁵.

La cláusula décima de cada acuerdo también establecía el compromiso de los firmantes de informar sobre los contenidos de lo acordado y de su aplicación a los trabajadores y sus representantes sindicales.

VI.1.2. Los objetivos concretos de cada acuerdo

La cláusula tercera de cada acuerdo contenía la parte sustancial de los mismos, es decir, la determinación de los objetivos ambientales perseguidos por las partes. La técnica utilizada para identificar dichos objetivos consistió en definirlos de un modo genérico desarrollado en un anexo I, en el que se detallaba la cuantificación y los plazos de los objetivos sectoriales, así como los mínimos fijados individualmente con los que cada instalación contribuía a los objetivos sectoriales. El anexo identificaba, asimismo, la relación entre las

⁶⁰⁴ Ley derogada por la actual Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

⁶⁰⁵ *Vid.* Artículo 3 de la Ley 38/1995, de 12 de diciembre, relativo a la denegación de la información.

metas de la Estrategia Ambiental Vasca de Desarrollo Sostenible, los objetivos sectoriales y los objetivos individuales de cada instalación.

Partiendo de los objetivos sectoriales, la cláusula cuarta remitía a un anexo II para fijar las actuaciones que las empresas firmantes se comprometían a llevar a cabo en relación con una serie de temas ambientales y aquellas otras actuaciones cuyo cumplimiento correspondía al Departamento de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio del Gobierno Vasco. Eran esas actuaciones las que permitirían avanzar hacia los objetivos concretos que se acordaban.

Entre estos objetivos cabe citar los siguientes: la preparación para el cumplimiento de los requisitos de la normativa IPPC; el control y la reducción del consumo de materiales y recursos naturales; la vigilancia, el control y la reducción de la generación de emisiones atmosféricas, incluyendo el ruido; la minimización de la generación de residuos peligrosos y no peligrosos y la mejora de su gestión; el incremento de la valorización de los residuos frente a la eliminación; la vigilancia, el control y la reducción de los vertidos; la introducción de criterios de ecodiseño en proyectos; el incremento de la dedicación en I+D dirigida a la mejora ambiental; el desarrollo e implementación de sistemas de gestión ambiental; la elaboración de declaraciones según los criterios del GRI (Global Reporting Initiative)⁶⁰⁶, la realización de análisis de la calidad del suelo y la prevención de su contaminación y finalmente el establecimiento de canales de colaboración estables empresa-municipio.

VI.1.3. Valoración de la experiencia

En el marco de los acuerdos suscritos, y como parte de su seguimiento, el Gobierno Vasco hizo públicos lo que se consideraron como avances en la gestión medioambiental de las empresas, subrayando que este sería un proceso progresivo en el que los sectores industriales afectados por la normativa asumirían el compromiso de alcanzar objetivos de

⁶⁰⁶ Global Reporting Initiative (GRI) es una organización cuyo fin es impulsar la elaboración de memorias de sostenibilidad en todo tipo de organizaciones. <https://www.globalreporting.org/how-to-use-the-gri-standards/gri-standards-spanish-translations/>

mejora ambiental concretos que permitirían la adaptación a la normativa⁶⁰⁷. Tanto el Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente del Gobierno Vasco, como los sectores industriales afectados por la normativa IPPC, pusieron de manifiesto los principales beneficios derivados del proceso negociador que concluyó con la firma de los acuerdos.

En este sentido, la Administración señalaba la virtualidad de los acuerdos para establecer un verdadero canal de comunicación que impulsara la mejora del medio ambiente en la Comunidad Autónoma y no una mera declaración de buenas intenciones⁶⁰⁸. La mejora ambiental alcanzada se medía vinculándola directamente con las metas establecidas en la Estrategia Ambiental Vasca de Desarrollo Sostenible, dando como resultado, según reflejaba el documento publicado por la Administración ambiental de la CAPV, la consecución de objetivos de reducción de sustancias emitidas al aire y al agua; la reducción del consumo de materiales, agua y generación de residuos; la implantación de medidas para la reducción de ruidos, impactos visuales y cambio de combustibles u optimización de calderas; el incremento de la valorización de residuos; la implantación de sistemas de gestión ambiental, conforme a la Norma Internacional ISO 14001⁶⁰⁹ y el Sistema EMAS⁶¹⁰;

⁶⁰⁷ Departamento de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio del Gobierno Vasco. “Avances y retos...”, 2005, p.3. Es preciso recordar que la Disposición transitoria primera de la LPCIC, establecía que los titulares de las instalaciones existentes debían adaptarse a la ley antes de del 30 de octubre de 2007, fecha en la que debían contar la autorización ambiental integrada.

⁶⁰⁸ La presentación firmada por el entonces Consejero de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente del Gobierno Vasco señalaba que “Entre los efectos positivos, destacaría que los Acuerdos Ambientales Voluntarios se han revelado como un marco idóneo para el establecimiento de un canal estable de comunicación entre las empresas y la propia Administración. Lejos de ser una declaración de buenas intenciones, los Acuerdos han logrado consensuar una serie de medidas de mejora ambiental por parte de las empresas que han sido concretadas y cuantificadas”. Departamento de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio del Gobierno Vasco. “Avances y retos...”, 2005, p.2.

⁶⁰⁹ La Norma Internacional ISO 14001 es una norma internacional que especifica los requisitos para un sistema de gestión ambiental que una organización puede usar para mejorar su desempeño ambiental.

⁶¹⁰ De acuerdo con el Reglamento 1221/2009/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de noviembre de 2009 relativo a la participación voluntaria de organizaciones en un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (EMAS), y por el que se derogan el Reglamento 761/2001 y las Decisiones 2001/681/CE y 2006/193/CE de la Comisión.

la elaboración de memorias de sostenibilidad en base a criterios GRI⁶¹¹ y la realización de inversiones medioambientales⁶¹².

Los sectores industriales suscribientes reflejaron, también en el estudio publicado por el Gobierno Vasco, las ventajas que desde su punto de vista se derivaban de la iniciativa destacando, no obstante, diversas cuestiones que estimaban debían mejorarse. Sintetizando los diferentes puntos de vista manifestados por dichos sectores, cabría mencionar como una de las principales ventajas derivadas de los acuerdos, el hecho de que con su firma entendían que se instauraba un marco de relación con la Administración basado en una mayor seguridad y confianza mutua, lo que permitiría a las empresas adaptarse permanentemente a las nuevas exigencias normativas⁶¹³. Ello no era óbice, sin embargo, para que se reclamara una mayor implicación de la Administración, potenciando la mediación entre los diferentes sectores productivos y una mejora de la coordinación público-privada que redundara, finalmente, en una adaptación más rápida y menos traumática a la normativa IPPC⁶¹⁴.

Otra de las cuestiones puestas de relieve por los sectores industriales era la positiva consideración de los acuerdos como elementos incentivadores de la realización de

⁶¹¹ La elaboración de memorias GRI de sostenibilidad se lleva a cabo de acuerdo con los requisitos establecidos por el Global Reporting Initiative (GRI), un organismo internacional independiente al que pertenecen, entre otros, la industria, ONG y organismos económicos. Las memorias que se elaboran de forma voluntaria por las empresas incluyen información económica, social y ambiental.

⁶¹² El documento sobre avances publicado por el Gobierno Vasco en 2005 cuantificaba los objetivos alcanzados como consecuencia de la adopción de las medidas previamente acordadas por la Administración y las empresas. En relación con las inversiones medioambientales que las empresas llevaron a cabo en sus instalaciones se estimaba que su importe superaba en 2004 los 29 millones de euros. Departamento de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio del Gobierno Vasco. “Avances y retos...”, 2005, p.16.

⁶¹³ Esta era la opinión del sector químico cuando sus representantes declaraban que “las empresas se marcaron un objetivo adicional en la firma del acuerdo: inaugurar una nueva forma de relación con la Administración basada en la confianza y la comprensión mutua, tratando de trabajar juntos con un objetivo común: la adaptación a la Directiva y con ello el avance en el Desarrollo Sostenible”. En parecidos términos se pronunciaba el sector de la fundición y metalurgia cuando señalaba que una de las razones para la suscripción de los acuerdos ha sido la necesidad de “mantener una relación de colaboración y permanente entre la Administración y empresas, que nos garantice seguridad y confianza en el cumplimiento de las obligaciones legales y a la Sociedad una mayor calidad ambiental de su entorno”. Departamento de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio del Gobierno Vasco. “Avances y retos...”, 2005, pp.7 y 15.

⁶¹⁴ Estas cuestiones se pusieron de manifiesto por los representantes de todos los sectores que suscribieron los acuerdos, tal y como recoge el documento sobre avances, reclamando, en definitiva, un mayor contacto entre las empresas y la Administración ambiental a fin de entender mejor las demandas empresariales, facilitar la tramitación de los expedientes administrativos o adaptar las exigencias ambientales a las características propias de cada sector y subsector. Departamento de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio del Gobierno Vasco. “Avances y retos...”, 2005.

inversiones con las que acometer la adaptación a las nuevas exigencias ambientales⁶¹⁵ e impulsar la innovación medioambiental, en consonancia con los documentos sobre MTD adaptados a la realidad de los sectores industriales de la Comunidad Autónoma del País Vasco⁶¹⁶. Añadían, no obstante, la necesidad de disponer de medios materiales y económicos suficientes para conseguir reducciones de impactos y un mayor apoyo económico para realizar algunas de las medidas acordadas⁶¹⁷.

Las empresas destacaban también un aspecto que hemos señalado con anterioridad al detenernos, de una manera general, en las ventajas derivadas de la concertación público-privada. Nos referimos a la capacidad de los acuerdos para favorecer la reducción de la complejidad jurídica y técnica característica de la legislación protectora del medio ambiente y, a los efectos de esta tesis, de la normativa sobre la prevención y el control integrados de la contaminación. Así, las empresas firmantes destacaban el potencial de estos instrumentos voluntarios para conocer mejor los requerimientos de legislación ambiental que les era de aplicación⁶¹⁸, facilitando de este modo su adaptación a ellos.

⁶¹⁵ El sector del acero cifraba sus inversiones en casi 12 millones de euros; el sector de pasta y papel declaraba haber realizado unas inversiones superiores a los 13 millones de euros; y el sector de fundición y metalurgia señalaba unas inversiones superiores a los 4 millones de euros. Departamento de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio del Gobierno Vasco. “Avances y retos...”, cit., 2005, pp. 9,11 y 15.

⁶¹⁶ En el marco de la suscripción de los acuerdos el Gobierno Vasco y los sectores industriales afectados por la normativa IPPC que los firmaron, se llevó a cabo un proceso, también de carácter voluntario, para adaptar las MTD y sus valores de emisión asociados a las instalaciones ubicadas en la CAPV. En dicho proceso se analizaron los documentos de referencia europeos sobre MTD (BREFS), la legislación europea derivada de la Directiva IPPC, las guías técnicas sobre mejores técnicas disponibles elaboradas por el Ministerio de Medio Ambiente y otras Comunidades Autónomas, las autorizaciones ambientales otorgadas a empresas similares, tanto a nivel europeo como en otras Comunidades Autónomas, y la legislación sectorial en vigor en aquel momento. Ver al respecto las Guías Técnicas de aplicación de BREFS en la CAPV. Recuperado el día 1 de mayo de 2021, a las 19:59 de <http://www.ihobe.eus/Publicaciones/ficha.aspx?IdMenu=750e07f4-11a4-40da-840c-0590b91bc032&Cod=c56325cd-3d8e-4124-9c11-4e9d01bcdce4&Idioma=es-ES&Tipo=>

⁶¹⁷ Estas eran, por ejemplo, las demandas del sector de gestores de residuos peligrosos que solicitaba apoyo económico para la implantación de Sistemas de Gestión Ambiental en las empresas o del sector de la pasta y papel que advertía del riesgo de desindustrialización que podría existir en caso de no disponer de medios económicos y materiales suficientes para alcanzar los objetivos propuestos. Departamento de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio del Gobierno Vasco. “Avances y retos...”, 2005, p.12.

⁶¹⁸ Por ejemplo, de acuerdo con sus opiniones, a través del apoyo técnico prestado mediante talleres y jornadas de formación orientados a las necesidades de las empresas o mediante la edición de publicaciones sobre materias concretas vinculadas a la normativa IPPC, la buena metodología de trabajo o el seguimiento técnico a la empresa. Departamento de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio del Gobierno Vasco. “Avances y retos...”, 2005, pp. 8, 10 y 12.

En este sentido, algunos suscribientes declaraban que la necesidad de anticipación y de adaptación progresiva a las nuevas exigencias ambientales de la normativa IPPC fue la razón determinante para la suscripción del correspondiente acuerdo, destacándose además el hecho de que, una vez iniciada la vía de la concertación con la Administración, sería más factible la búsqueda de soluciones para aquellas cuestiones de índole ambiental que afecten a sus procesos productivos⁶¹⁹.

Por último, aunque en menor intensidad, se mencionaba por algún sector industrial⁶²⁰ la utilidad demostrada por los acuerdos para favorecer la implementación de instrumentos de mejora de la transparencia y la comunicación públicas, tales como las memorias GRI de Sostenibilidad, si bien también se demandaba una mayor contribución a la mejora de la imagen ambiental de las empresas ante la opinión pública⁶²¹.

A pesar de la importancia de los beneficios que los sectores firmantes otorgaban a estos instrumentos se valoraba de un modo menos favorable su capacidad para mejorar la tramitación administrativa y reducir su complejidad. En este sentido, algunas empresas expresaban la necesidad de que los acuerdos favorecieran que hubiera una mayor atención a las inquietudes empresariales por parte de la Administración, a fin de facilitar la realización de trámites administrativos; una mayor coordinación en la solicitud de información, para que no se duplicaran las peticiones de documentación o una disminución

⁶¹⁹ Estas opiniones eran, por ejemplo, la de la Asociación Clúster del Papel, cuando señalaba que “hemos dado respuesta a las nuevas exigencias legislativas y simultáneamente nos preparamos para adelantar la adecuación a las futuras”; en el mismo sentido se pronunciaban la Asociación de Fundidores del País Vasco y Navarra y la Asociación Clúster de Industrias del Medio Ambiente (Aclima), cuando afirmaban que “el efecto determinante a la hora de firmar nuevas exigencias ambientales ha sido, y sigue siendo, por un lado, la necesidad de anteponernos y adaptarnos progresivamente a las futuras exigencia legales, principalmente derivadas de la Directiva IPPC (...)”. Departamento de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio del Gobierno Vasco. “Avances y retos...”, cit., 2005, pp. 11 y 15.

⁶²⁰ Según una de las empresas firmantes del acuerdo del sector del cemento, Cementos Rezola, era un motivo de satisfacción la publicación de la primera Memoria de Sostenibilidad en el año 2003 de acuerdo con las directrices del (GRI) Global Reporting Initiative, que acreditaba su nivel de transparencia en sus políticas de comunicación. Departamento de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio del Gobierno Vasco. “Avances y retos...”, 2005, p. 5.

⁶²¹ Esta era la opinión del sector de gestores de residuos peligrosos Departamento de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio del Gobierno Vasco. “Avances y retos...”, 2005, p. 12.

de los tiempos de respuesta ante la demanda de información o de documentación por parte de las empresas⁶²².

Finalmente, y en lo que respecta a nuestra valoración, creemos que la experiencia desarrollada puso de manifiesto los aspectos positivos de la utilización de la concertación público-privada y, en especial, el hecho de que se estableciera un marco de relación con la Administración ambiental competente basado en una mayor seguridad y confianza mutua, lo que facilitaba la adaptación de las nuevas exigencias normativas.

No obstante, algunas cuestiones hubieran precisado de un mejor tratamiento. En este sentido, y en lo que respecta a las actuaciones a cuyo cumplimiento se comprometían las partes, es necesario señalar que algunas de ellas no eran susceptibles de negociación entre las partes. Así sucede con el compromiso asumido por las empresas de solicitar y obtener la AAI o con el relativo a garantizar la eficacia administrativa en la tramitación de dicha autorización, que se atribuye al Departamento de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio del Gobierno Vasco. Ambos compromisos son, en realidad, una obligación que no puede ser objeto de negociación. También cabe señalar como aspectos susceptibles de mejora la mención, algo temeraria e indeterminada, a la posibilidad de adhesión a los acuerdos de empresas con expedientes sancionadores abiertos y la introducción de limitaciones en relación con el derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente.

VI.2. Los acuerdos en el marco del Plan de Prevención y Gestión de Residuos de la CAPV 2020

Tras la firma en el periodo 2003-2006 de los acuerdos sectoriales en relación con la normativa IPPC que hemos analizado en los apartados anteriores, puede afirmarse que no se han desarrollado en la CAPV otras iniciativas de este tipo que tuvieran como finalidad específica facilitar el cumplimiento de esta normativa. Las razones de esta falta de

⁶²²Estas eran las opiniones de los sectores químico, gestores de residuos peligrosos y de fundición y metalurgia respectivamente, firmantes de los acuerdos. Departamento de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio del Gobierno Vasco. “Avances y retos...”, 2005, pp. 6,12 y 14.

continuidad en el uso de dichos instrumentos, creemos que guardan relación, por un lado, con un cierto déficit de seguridad jurídica en la definición de sus requisitos que hace que la Administración pública opte por instrumentos tradicionales que están suficientemente regulados. Por otro, el hecho de que la normativa no contemple invitaciones expresas al uso de los acuerdos para facilitar el cumplimiento de sus requerimientos hace que la Administración pública y los administrados no se sientan suficientemente estimulados para avanzar en esta dirección.

No obstante, creemos que es relevante exponer, de forma resumida, el proceso de concertación que se llevó a cabo en 2015, en el que las principales empresas de los sectores industriales de pasta papel y de fundición férrea del País Vasco suscribieron sendos acuerdos con el entonces Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial del Gobierno Vasco, por el que se comprometían a prevenir y valorizar sus principales residuos. Los acuerdos suscritos tenían como finalidad cumplir los objetivos previstos en el Plan de Prevención y Gestión de Residuos de la CAPV 2020, en el contexto de la Directiva 2008/98/CE de 19 de noviembre de 2008 sobre los residuos, conocida como Directiva Marco de Residuos, en la que se establece el marco jurídico de la Unión Europea de la prevención o la reducción de la generación de residuos⁶²³. La referencia a la normativa sobre las emisiones industriales es obligada también en este caso, por cuanto que los dos sectores industriales firmantes de los acuerdos se encuentran dentro del ámbito de aplicación de dicha normativa y, además, la prevención en la generación de residuos es uno de sus objetivos principales⁶²⁴.

⁶²³ Plan de Prevención y Gestión de Residuos de la CAPV 2020. Recuperado el día 25 de enero de 2021, a las 19:20 de <https://www.irekia.euskadi.eus/es/news/31594-los-sectores-pasta-papel-fundicion-ferrea-acuerdan-compromiso-ambiental-reduccion-residuos-con-gobierno-vasco?track=1>

⁶²⁴ *Vid.* Artículo 11.d) de la Directiva 2010/75/UE, de 24 de noviembre, relativo a los principios generales de las obligaciones fundamentales del titular en relación con la evitación en la generación de residuos de conformidad con la Directiva 2008/98.

VI.2.1. La invitación del Plan de Residuos de la CAPV a la utilización de la vía de la concertación

El Plan de Residuos, al referirse a los instrumentos utilizados para impulsar la consecución de sus objetivos, mencionaba expresamente a los acuerdos con los principales sectores generadores de residuos, dado que estos instrumentos se habían revelado en años previos como una de las principales opciones para avanzar en el cumplimiento de los objetivos establecidos. Señalaba, asimismo, que la coyuntura económica había frenado la posibilidad de profundizar en este ámbito, pero se identificaban como una de las vías a explotar.

Además, el Plan, al enumerar las actuaciones detalladas del programa de prevención, se refería a la firma de acuerdos en varias tipologías de residuos. Cabe citar, así, los biorresiduos, los residuos de construcción y demolición, los envases, los electrodomésticos y otros residuos de aparatos eléctricos, los vehículos fuera de uso y, en concreto, los lodos pastero papeleros y las arenas de fundición.

VI.2.2. Los dos acuerdos suscritos

Los acuerdos firmados en 2015 con las principales empresas de los sectores industriales de pasta papel y de función férrea del País Vasco por el entonces Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial del Gobierno Vasco, tenían como finalidad analizar y promover nuevas vías de prevención y valorización de los residuos generados en sus instalaciones para aprovechar al máximo su valor y evitar definitivamente su vertido⁶²⁵.

⁶²⁵ Los residuos que generan estos sectores industriales representaban dos de las corrientes de desechos industriales más importantes del País Vasco por su volumen. En el caso del sector papelerero, y de acuerdo con el texto firmado, se reduciría hasta el año 2020, veinte mil toneladas de lodos anuales y valorizaría 190.000 toneladas anuales. Por su parte, en el sector fundición férrea, las arenas y finos de fundición férrea, el acuerdo debía permitir reducir para 2020 la generación de, alrededor quince mil toneladas anuales de arenas y finos y reciclar noventa mil cada año. Por su parte, el Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial del Gobierno Vasco incluiría como prioritarias ambas corrientes de residuos en el otorgamiento de subvenciones a empresas, facilitaría acuerdos que facilitasen las vías estables de reciclaje entre empresas productoras y valorizadoras, y apoyaría la compra pública verde de productos obtenidos a partir del reciclaje de lodos pastero-papeleros, entre otros. Además, y en el caso del sector de función férrea, el Departamento encargaría un estudio que determinase y cuantificase, desde el punto de vista técnico y ambiental, las necesidades y alternativas de almacenamiento intermedio desde la generación de las arenas y/o finos hasta su uso por los gestores autorizados para su reciclaje, promoviendo la compra pública verde de estos subproductos.

En cuanto a su contenido y forma es relevante señalar que su estructura es similar a la de los acuerdos suscritos en el periodo 2003-2006 con los sectores IPPC, si bien la mención a la posibilidad de adhesión de otras entidades difería con respecto a aquellos, puesto que en esta ocasión no se recogía ninguna especificidad para las empresas con expedientes sancionadores abiertos, lo que invita a pensar que dicha posibilidad estaba vetada para ellas.

En relación con el acceso a la información y divulgación de lo acordado, se establecía que las partes podían definir la información que se considerase confidencial, lo que entendemos debía hacerse, en todo caso, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente⁶²⁶; Ley a la que el propio acuerdo hacía referencia, acertadamente, al regular esta cuestión.

VII. BREVE REFERENCIA A LA UTILIZACIÓN DE LOS ACUERDOS EN EL DERECHO DE ALGUNOS ESTADOS EUROPEOS

La aplicación de instrumentos de concertación entre los poderes públicos y los particulares, y su conformidad a Derecho ha generado complejas cuestiones de índole jurídico y también político. Por esta razón creemos, coincidiendo con la opinión de alguna autora⁶²⁷, que el uso de estos instrumentos ha sido limitado y ha estado poblado de dudas sobre la medida en que pueden ser utilizados como alternativa o complemento de la legislación. Considerando esta situación de partida, se procede a continuación a describir, de un modo breve, la experiencia que en el uso de instrumentos de concertación se ha desarrollado en diferentes países⁶²⁸.

<https://www.irekia.euskadi.eus/es/news/31594-los-sectores-pasta-papel-fundicion-ferrea-acuerdan-compromiso-ambiental-reduccion-residuos-con-gobierno-vasco?track=1>

⁶²⁶ *Vid.* Artículo 13 de la Ley 27/2006, de 18 de julio, relativo a las excepciones a la obligación de facilitar la información ambiental

⁶²⁷ PLAZA MARTÍN, “Los acuerdos sobre...”, cit., 2002, p. 307.

⁶²⁸ A este fin seguimos a SÁNCHEZ SÁEZ, en “Los acuerdos voluntarios...”, cit., 2018, pp.232-240, en donde el autor analiza los acuerdos ambientales en el derecho de varios países.

VII.1. Francia

En Francia destacan los “acuerdos para la gestión paccionada de espacios protegidos”, con la intervención de agricultores y de asociaciones ambientalistas, en donde estas asociaciones colaboran en la conservación de los espacios mediante subvenciones y otros tipos de financiación, protegiendo las tierras con métodos ambientales⁶²⁹. Se mencionan también por la doctrina, los denominados “contratos paccionados de gestión de la agricultura”, por medio de los cuales se conceden ayudas a los agricultores por la Administración, suscribiendo previamente un compromiso para una mejor gestión ambiental de sus explotaciones. Asimismo, se citan los “contratos territoriales de explotación” por los que los agricultores y ganaderos se comprometían a desarrollar su labor de cultivo y ganadería, introduciendo la variable ambiental a cambio de ayudas públicas y que, posteriormente, fueron sustituidos por los denominados “contratos de agricultura sostenible”. Por último, cabe citar los “contratos de riberas de los ríos” destinados a la recuperación de un curso de agua en un plazo determinado⁶³⁰.

VII.2. Italia

En Italia han sido habituales los acuerdos individuales entre grandes empresas y la Administración estatal con el objeto de anticiparse a la legislación Europea y autoimponerse cánones y condiciones más estrictas que las fijadas en la normativa. El marco ha sido el programa italiano de acuerdos voluntarios⁶³¹. También cabe destacar el Programa de Huella Ambiental que desde 2011 trata de reducir la emisión de GEI. Con este programa las empresas, los sectores industriales, la Universidad y los Ayuntamientos suscriben acuerdos para recibir ayudas e invertir en MTD⁶³². Relevantes son, también, los acuerdos entre una

⁶²⁹ SÁNCHEZ SÁEZ, en “Los acuerdos voluntarios...”, cit., 2018, p.234. Los particulares actúan como vendedores o arrendadores de propiedades a las asociaciones ecologistas y estas se encargan de administrarla. GIRAUDEL, en *La protection conventionnelle...*, cit., 2000, p.22, señala que los agricultores continúan explotando sus tierras, modulando su modo de explotar para que sean ambientalmente compatibles.

⁶³⁰ SÁNCHEZ SÁEZ, en “Los acuerdos voluntarios...”, cit., 2018, p.234.

⁶³¹ Il programma di accordi volontari. Recuperado el día 11 de abril de 2021, a las 19:30 de <https://www.minambiente.it/pagina/il-programma-di-accordi-volontari>.

⁶³² Programma per la valutazione dell'impronta ambientale dei prodotti/servizi/organizzazioni. Recuperado el día 11 de abril de 2021, a las 19:45 de <https://www.minambiente.it/pagina/impronta-ambientale>.

empresa y el Ayuntamiento o Provincia donde se ubica, con el fin de buscar una salida pactada que compatibilice el cumplimiento de la legislación ambiental y el mantenimiento del empleo⁶³³.

VII.3. Alemania

En Alemania cabe mencionar las iniciativas pioneras desarrolladas para la creación de sistemas voluntarios de gestión de residuos (baterías y pilas, envases, papel usado, vehículos al final de su vida útil). Algún autor señala que la mayoría de los acuerdos son códigos voluntarios empresariales, no vinculantes, de carácter moral, salvo excepciones⁶³⁴. En ellos los poderes públicos no han intervenido, al menos oficialmente, pero han solido ser el resultado de intensas conversaciones con la Administración, de forma que han gozado de un cierto reconocimiento formal⁶³⁵. Respecto de ellos se señala por la doctrina que, en su condición de autocompromisos, son solo una de las cuatro categorías dentro de lo que se denomina de forma genérica “*Negotiated decision-making*”, o procedimiento de toma de decisiones negociada⁶³⁶.

VII.4. Reino Unido

En el Reino Unido cabe mencionar las iniciativas voluntarias desarrolladas para reducir los gases que provocan el cambio climático y que han surgido de la negociación entre el gobierno y las organizaciones que representan a distintos sectores industriales. Son dos los tipos de acuerdos que se han venido suscribiendo según su objeto: aquellos que acuerdan límites de emisiones o los que acuerdan límites de consumos energéticos y mejoras en la

⁶³³ Tal y como señala SÁNCHEZ SÁEZ, en “Los acuerdos voluntarios...”, cit., 2018, p.238, la base jurídico-administrativa de los *accordi volontari* fueron las normas administrativas, que desde 1990 prevén el uso de acuerdos para la finalización consensuada del procedimiento.

⁶³⁴ SÁNCHEZ SÁEZ, en “Los acuerdos voluntarios...”, cit., 2018, p.239. El autor cita, entre otros, “Duales System Deutschlnad GmbH”. Recuperado el día 11 de abril de 2021, a las 20:00 de https://kommunalwiki.boell.de/w/index.php?title=Duales_System_Deutschland&oldid=15009.

⁶³⁵ PLAZA MARTÍN, en “Los acuerdos sobre...”, cit., 2002, p.309.

⁶³⁶ Junto con los procedimientos ambientales de otorgamiento de permisos, los programas de investigación y los supuestos de control de contratos privados. MORA RUÍZ, “La gestión ambiental...”, cit.,2007, p. 264. En este sentido, TRUTE, en “Negotiated Decision-making in...”, cit., 2000, p.223.

eficiencia energética. Los participantes obtienen contrapartidas como la reducción en los pagos del impuesto sobre consumos energéticos o la posible participación en el mercado propio de derechos de emisión⁶³⁷.

VII.5. Portugal

En Portugal cabe citar a los contratos de adaptación ambiental por medio de los cuales la Administración se compromete a no exigir el cumplimiento de las obligaciones previstas en las normas medioambientales durante un periodo de tiempo acordado para la adaptación tecnológica de las empresas a los objetivos ambientales⁶³⁸, reduciendo progresivamente sus contaminantes, como contraprestación. Asimismo, es posible mencionar los contratos de promoción ambiental para la mejora de la calidad de las aguas y la protección del medio acuático mediante la reducción gradual de la contaminación causada por el vertido de aguas residuales en el medio acuático y en el suelo⁶³⁹.

VII.6. Estado y Comunidades Autónomas

En el Estado, tal y como la doctrina pone de manifiesto, el uso de los acuerdos no ha sido algo habitual por diferentes motivos que tienen que ver con las dudas legales sobre su efectividad frente a instrumentos puramente normativos; las reticencias sobre el peligro de pactar potestades administrativas cuando está en juego la protección del medio ambiente; o la falta de conciencia ambiental en el sector privado que no desea colaborar con los poderes públicos⁶⁴⁰.

⁶³⁷ LABANDEIRA VILLOT; LÓPEZ OTERO; y RODRÍGUEZ MÉNDEZ, “La regulación ambiental...”, cit., 2007, p. 132.

⁶³⁸ MAÇAS, en “Os Acordos Sectoriais...”, cit., 2000, p.49. FIGUEIREDO DÍAS, en “Los acuerdos voluntarios...”, cit., 2018, p.220, entiende que estos contratos constituyen una figura jurídica compleja, porque se desdoblán en dos pactos: el acuerdo marco Administración y la asociación empresarial; y las posteriores adhesiones individuales de las empresas. Ambos pactos constituyen vínculos autónomos y tienen naturaleza contractual toda vez que las empresas conservan la posibilidad de no adherirse al acuerdo marco.

⁶³⁹ Los particulares se comprometen a cumplir con normas más exigentes que las vigentes de acuerdo con unos plazos. FIGUEIREDO DÍAS, en “Los acuerdos voluntarios...”, cit., 2018, p.221, pone de relieve que las normas contenidas en estos contratos prevalecen en la fijación de los valores límite de emisión sobre los parámetros previstos en título legal. Por esta razón la doctrina portuguesa ha suscitado dudas sobre su constitucionalidad. En este sentido, AMADO GOMES, “Introdução ao Direito...”, cit., 2014, p.133.

⁶⁴⁰ SÁNCHEZ SÁEZ, en “Los acuerdos voluntarios...”, cit., 2018, p.239

Pese a todo, el Ministerio de Transición Ecológica y el Reto Demográfico, parece querer apostar por este tipo de instrumentos de tutela ambiental al entender que, en la protección del medio ambiente y la reducción de los impactos, el compromiso del sector privado es fundamental. Por ello, entiende necesario apoyar los esfuerzos que las asociaciones, empresas y particulares realizan en el ámbito del uso eficiente de los recursos y al respecto del medio ambiente, avanzando incluso más allá de los requisitos legalmente exigibles⁶⁴¹.

De acuerdo con esta intención cabe citar algunos acuerdos que han sido suscritos por la Administración del Estado con diferentes sectores empresariales y empresas. En este sentido pueden mencionarse los siguientes: convenio con ANEABE para la sostenibilidad medioambiental en el sector de las bebidas envasadas; convenio con la Cadena Agroalimentaria para la sostenibilidad medioambiental en el sector agroalimentario; convenio con H&M para la gestión sostenible del residuo textil; convenio con Kooperera para la preparación para la reutilización de residuos y creación de empleo social y solidario; convenio con PlasticsEurope para la optimización de la eficiencia de los recursos y reducción del impacto medioambiental; convenio con FEHR y GEREGRAS para la sostenibilidad en la correcta gestión de los residuos de aceites y grasas comestibles; convenio con AERESS para el fomento e impulso de la prevención y la preparación para la reutilización de residuos a través de la economía social y solidaria; convenio con el Gremi de la Recuperación para el fomento e impulso de la prevención y la preparación para la reutilización y gestión de residuos de textil⁶⁴².

Cabe citar también otra iniciativa promovida por la Administración del Estado para crear el Registro de huella de carbono, compensación y proyectos de absorción de dióxido de carbono, regulado por el Real decreto 163/2014, de 14 de marzo. En él se recogen los esfuerzos de las organizaciones en el cálculo y reducción de las emisiones de GEI que genera su actividad. A su vez, les facilita la posibilidad de compensar toda o parte de su

⁶⁴¹ Esta intención es, al menos, que hace publica el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico en su página web. Recuperado el día 18 de abril de 2021, a las 12:20 de <https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/prevencion-y-gestion-residuos/convenios-acuerdos-voluntarios/>

⁶⁴² Sobre estos convenios es factible encontrar más información en la página web del Ministerio.

huella de carbono, mediante una serie de proyectos forestales ubicados en territorio del Estado⁶⁴³. La norma prevé medidas de reconocimiento por la inscripción voluntaria en el registro⁶⁴⁴.

En Cataluña es destacable el programa de acuerdos voluntarios para la reducción de emisiones de GEI. Se trata de una iniciativa puesta en marcha en el año 2010 por la Generalitat de Catalunya que proporciona herramientas, apoyo y reconocimiento a las organizaciones que tenga instalaciones y/o operaciones en Cataluña y que voluntariamente quieran reducir sus emisiones de este tipo de gases. La adhesión al programa conlleva cumplir con dos requisitos anualmente: realizar un inventario de emisiones de GEI y hacer un seguimiento anual; implementar anualmente medidas para reducir las emisiones reportadas por la organización⁶⁴⁵.

⁶⁴³ Vid. Artículo 1 del Real Decreto 163/2014, relativo a su objeto y finalidad.

⁶⁴⁴ Vid. Artículo 3.2 del Real Decreto 163/2014, relativo a los sujetos inscribibles.

⁶⁴⁵ Programa de acuerdos voluntarios para la reducción de emisiones de GEI. Recuperado el día 18 de abril de 2021, a las 12:45 de https://canvclimatic.gencat.cat/es/serveis_i_tramits/AAVV/. En Andalucía la apuesta por los acuerdos se contempla en la página web de la Consejería de Medio Ambiente. Recuperado el día 18 de abril de 2021, a las 19:00, de <http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/site/portalweb/menuitem.220de8226575045b25f09a105510e1ca/?vgnextoid=507e82c041f8b310VgnVCM1000001325e50aRCRD&vgnnextchannel=56079d1d1ee8b310VgnVCM1000001325e50aRCRD>. En Asturias se hace referencia a los acuerdos en la página web de su gobierno. Recuperado el día 18 de abril de 2021, a las 19:20 de <https://www0.asturias.es/portal/site/medioambiente/menuitem.1340904a2df84e62fe47421ca6108a0c/?vgnextoid=5578e4a733b7b210VgnVCM10000097030a0aRCRD>.

CAPÍTULO 3. LOS ACUERDOS PÚBLICO-PRIVADOS COMO MEDIO PARA LA APLICACIÓN DE LA NORMATIVA SOBRE LAS EMISIONES INDUSTRIALES

I. LOS ACUERDOS PARA LA APLICACIÓN DE LA NORMATIVA SOBRE EMISIONES INDUSTRIALES: EL POSICIONAMIENTO FAVORABLE DE LAS INSTITUCIONES DE LA UNIÓN EUROPEA SOBRE LA CUESTIÓN

Ni la Directiva 2010/75/UE, ni su antecesora, la Directiva 96/61/CE, o la normativa de transposición en el Estado, contienen referencia expresa alguna a la posibilidad de utilizar los acuerdos público-privados como medio para dar cumplimiento a las disposiciones que conforman el régimen jurídico sobre las emisiones industriales. Esto es así a pesar de que, como hemos visto, las propias Instituciones de la Unión Europea parecen otorgar un importante papel a este tipo de instrumentos de política ambiental como complemento de la legislación en materia de medio ambiente, a fin de contribuir a alcanzar con éxito los objetivos propuestos por el legislador.

Esta omisión se ha puesto de manifiesto por algunos autores⁶⁴⁶ defendiendo el potencial de la concertación público-privada como técnica que facilita la concreción de las condiciones ambientales que regularían el funcionamiento de una instalación afectada por la normativa europea sobre emisiones industriales. Resulta extraño que el legislador europeo o el estatal no pusiera de relieve este tipo de instrumentos voluntarios, pese a que ya en su parte expositiva la Directiva 2010/75/UE deja patente que en el control de la contaminación proveniente de las actividades es preciso tener en cuenta aspectos como la situación socioeconómica y las condiciones locales en donde se desarrolle la actividad IPPC,

⁶⁴⁶ SÁNCHEZ SÁEZ, “Los acuerdos voluntarios...”, cit., 2004, pp. 309-310. El autor señala que la normativa que estudiamos podría ser una “lanzadera perfecta para ensayar los convenios de colaboración ambientales, sobre todo como medio para precisar de forma paccionada entre Administración y los sectores industriales los VLE y las MTD”. Por su parte, BETANCOR RODRÍGUEZ en “Los retos de...”, cit., 2001, p. 14, opina que es razonable considerar que el detallado contenido que la autorización ambiental integrada debe tener podría ser el resultado de un acuerdo de voluntades entre la administración y el titular de la instalación. PERNAS GARCÍA, en *Estudio jurídico sobre...*, cit., 2004, pp. 205 y 369, sostiene que la normativa sobre la prevención y el control integrado de la contaminación es el marco adecuado para la terminación convencional del procedimiento y como vía para determinar las cláusulas sustantivas y accesorias que conforman el contenido de la AAI, de forma que los pactos ambientales pueden contribuir al cumplimiento de algunos de los objetivos de la normativa IPPC.

cuestiones estas que, como veremos, invitan a valorar la posible utilización de la vía del acuerdo para delimitar dicho control⁶⁴⁷.

Siendo esto así, cabe cuestionarse si el uso de los acuerdos entre la Administración pública y los particulares en relación con la prevención y el control integrados de la contaminación requiere, necesariamente que su normativa reguladora contemple expresamente la posibilidad de recurrir a ellos como instrumento para cumplir con sus prescripciones. Una respuesta afirmativa a esta pregunta podría encontrar apoyo en la Comunicación de la Comisión Europea de 1996, relativa a los acuerdos sobre el medio ambiente, en la que dejó patente que el recurso a este tipo de instrumentos de política ambiental es una opción, y no una obligación a la que pueden recurrir los Estados miembro para aplicar las Directivas comunitarias en materia ambiental, siempre que el legislador europeo lo permita. La Comisión postulaba, así mismo, por la introducción de referencias expresas en las propuestas de Directivas en materia de medio ambiente, habilitando la utilización de acuerdos con el fin de aclarar en qué medida se pueden utilizar. Se ofrecería así una mayor seguridad jurídica con respecto a la forma y a los medios de aplicación de las Directivas y se facilitaría el control de los acuerdos a las Instituciones de la Unión⁶⁴⁸.

Como hemos expuesto en el capítulo anterior, la reflexión de la Comisión en 1996 condujo al Consejo a la aprobación de la Resolución de 1997, relativa también, a los acuerdos en materia de medio ambiente y en la que se declaraba que estos podrían desempeñar un importante papel a la hora de fomentar un enfoque de previsión en la industria. Se reconocía así, que los Estados miembro los podían utilizar en la aplicación de las Directivas en materia de medio ambiente, pero garantizando que no se perjudicasen los derechos y obligaciones

⁶⁴⁷ El Considerando nº2 de la Directiva 2010/75/UE señala que “(...) es necesario establecer un marco general para el control de las principales actividades industriales, dando prioridad a la intervención en la fuente misma, asegurando una gestión prudente de los recursos naturales y teniendo en cuenta, siempre que sea necesario, la situación socioeconómica y las especificidades locales del lugar donde se desarrolle la actividad industrial”.

⁶⁴⁸ Comisión Europea, “Comunicación relativa a...”, 1996, apartados 35 y 38. La Comisión señala en el apartado 35 que “A fin de aclarar la medida en que pueden utilizarse acuerdos sobre el medio ambiente en relación con una Directiva determinada, la Comisión señalará expresamente las disposiciones pertinentes en sus propuestas de Directiva”. En el apartado 38 añadía que “Por último, conviene dejar constancia de que, cuando lo permite el legislador comunitario, la aplicación de una Directiva mediante acuerdos sobre el medio ambiente es una opción y no una obligación. Corresponde a cada Estado miembro decidir si procede o no entablar negociaciones para llegar a un acuerdo sobre el medio ambiente. Esta decisión se corresponde con la responsabilidad de los Estados miembro de conseguir los resultados que la Directiva prescribe.

de los particulares y dotándolos de la suficiente certidumbre jurídica. Para ello se alentaba a la Comisión a que indicara y justificara específicamente en sus propuestas de Directiva, aquellas disposiciones que podrían ser objeto de aplicación mediante acuerdos, teniendo presente la obligación que los Estados tienen de garantizar los resultados para los cuales son elaboradas esas normativas⁶⁴⁹.

En nuestra opinión, sin embargo, lo expuesto por la Comisión y el Consejo debe entenderse únicamente aplicable en el caso de que los acuerdos se utilicen como medio para transponer las Directivas en materia de medio ambiente al ordenamiento jurídico de los Estados miembro. A este respecto es necesario recordar que ese era el objeto inicial de la Comunicación de la Comisión de 1996, y de la Resolución del Consejo de 1997, sin perjuicio de que posteriormente se extendiera también a la aplicación de la ley incorporada como consecuencia de una necesaria aclaración realizada en la contestación a una pregunta en el Parlamento Europeo. No creemos que la referencia a que el legislador europeo deba recoger en las Directivas su pronunciamiento expreso sobre los aspectos que sean susceptibles de transposición mediante acuerdos, sea extensible a la aplicación de las disposiciones una vez transpuestas. Es decir, el hecho de que este pronunciamiento no figure en la propia norma europea no impide la utilización del acuerdo como medio para articular su cumplimiento en cada Estado miembro, si bien es cierto que la mención expresa a la utilización de los acuerdos supondría impulsar la vía convencional. En nuestra opinión, la inclusión de este tipo de especificaciones en las Directivas medioambientales y en las normativas de transposición sería una buena práctica que tendría como efecto que la Administración responsable de garantizar su cumplimiento, así como los obligados a cumplir con la normativa en cuestión, sean más proclives a iniciar una negociación que

⁶⁴⁹ Consejo de la Unión Europea, “Resolución sobre los...”, 1997, apartados 2, 5 y 6. El Consejo estima en el apartado 2 que “los acuerdos sobre el medio ambiente pueden desempeñar un importante papel en el conjunto de instrumentos al fomentar un enfoque de previsión en la industria, en especial en los sectores que cuentan con organizaciones representativas o con un número limitado de empresas”. Considera, además, en el apartado 5 de la resolución que “la posibilidad de que los Estados miembro utilicen los acuerdos sobre el medio ambiente en la aplicación de las Directivas comunitarias puede ampliarse, teniendo presente (...), el requisito de la certidumbre jurídica y la necesidad de garantizar que no se perjudiquen los derechos y obligaciones de los individuos”. Alienta el Consejo a la Comisión, en el apartado 6 de la resolución “a que, cuando proceda, indique y justifique específicamente en sus propuestas de Directiva, que disposiciones podrían aplicarse mediante acuerdos sobre medio ambiente, teniendo en cuenta la obligación para los Estados miembro de garantizar los resultados requeridos por las Directivas”.

concrete los términos de aquellos aspectos a los que el legislador ha otorgado un margen de discrecionalidad.

El hecho de que la normativa IPPC no mencione expresamente la opción del acuerdo público-privado no significa que no pueda deducirse esta posibilidad a partir de diferentes documentos con ella vinculados. Así, encontramos una primera evidencia en la Comunicación del año 2003, en la que la Comisión informaba al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de la Regiones sobre los avances realizados hasta aquella fecha en la aplicación de la Directiva 96/61/CE por parte de los Estados miembro y los entonces países candidatos⁶⁵⁰. En dicha Comunicación la Comisión entendía que, para avanzar en el desarrollo de la política de la Unión Europea en el área de las instalaciones industriales, era necesario analizar el uso de herramientas políticas alternativas o suplementarias a la Directiva IPPC, tales como los sistemas de gestión ambiental, EMAS en especial, y los acuerdos en materia de medio ambiente. En relación con estos últimos, la Comisión se pronunciaba claramente sobre la virtualidad de su uso como medio para ofrecer una respuesta rápida a un problema ambiental o para proporcionar una solución flexible al mismo, favoreciendo una actitud más dinámica por parte de la industria. Por ello, la Comisión señalaba que su deseo era promover la celebración de compromisos y acuerdos para lograr objetivos ambientales concretos, complementando la legislación vigente⁶⁵¹.

Esta apuesta por el uso de los acuerdos como instrumento complementario de la Directiva 96/61/CE, se ratifica años más tarde cuando se inicia la elaboración de la nueva Directiva sobre las emisiones industriales. A este respecto debemos recordar que la nueva norma se elaboró, y finalmente se aprobó, en el marco del Sexto Programa de Acción Comunitario en Materia de Medio Ambiente, tal y como la propia Directiva 2010/75/UE recoge en su exposición de motivos⁶⁵². Dicho Programa recogía de forma nítida, como planteamiento

⁶⁵⁰ Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, “Hacia la producción sostenible”, sobre avances en la aplicación de la Directiva 96/61/CE del Consejo relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación, COM (2003) 354 final.

⁶⁵¹ Comisión europea “Hacia la producción...”, 2003, relativo a los instrumentos de política de medio ambiente de tipo no tradicional y basados en el mercado.

⁶⁵² *Vid.* Considerando nº4 de la Directiva 2010/75/UE, de 24 de noviembre.

estratégico para alcanzar los objetivos en este ámbito, la mejora de la colaboración y asociación con las empresas y sus organismos representativos fomentando, entre otras acciones, los compromisos o los acuerdos para alcanzar objetivos medioambientales claros, incluyendo el establecimiento de procedimientos en caso de incumplimiento. Más en detalle, y en lo que respecta a la puesta en práctica de actuaciones para hacer frente al cambio climático, se proponía usar, como instrumentos adecuados a tal fin, los acuerdos con sectores de la industria sobre reducciones en la emisión de gases de efectos invernadero⁶⁵³.

Sobre esta cuestión la Comisión ya se había pronunciado en su Comunicación del año 2001 sobre el Sexto Programa, dejando patente que era imprescindible intensificar la colaboración con las empresas mediante la “adhesión voluntaria a acuerdos medioambientales que tienen que responder a una serie de criterios estrictos (objetivos claros, transparencia y control) y ser eficaces a la hora de cumplir objetivos ambientales ambiciosos”. Añadía la Comisión que debían fijarse reglas claras para su negociación y celebración, ya que “si su concepción es correcta, pueden suscitar mejora ecológica de una forma más rentable y rápida”. Finalmente, y haciendo referencia a la necesidad de estimular la innovación en las empresas para mejorar su comportamiento ambiental, en la Comunicación relativa al Sexto Programa de Acción, del que trae causa la Directiva 2010/75/UE, se aludía a la utilización de “métodos más flexibles” para tratar las cuestiones del medio ambiente, como los acuerdos “que podrían mejorar la capacidad de innovar y cambiar de las empresas”⁶⁵⁴.

Considerando estos antecedentes, la Propuesta de Directiva, ponía de manifiesto que la misma dejaba al arbitrio de los Estados miembro los medios para la aplicación de la

⁶⁵³ *Vid.* Artículos 3.5 y 5.2.vi.b), de la Decisión 1600/2002, de 22 de julio de 2002, por la que se establece el Sexto Programa de Acción Comunitario en materia de Medio Ambiente, relativos los planteamientos estratégicos para alcanzar objetivos en materia de medio ambiente y a los objetivos y ámbitos prioritarios de actuación para hacer frente al cambio climático.

⁶⁵⁴ *Vid.* Apartados 2.3 y 8.1 de la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre el Sexto Programa de acción de la Comunidad Europea en materia de Medio Ambiente. La Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al Programa General de Acción de la Unión en materia de Medio Ambiente hasta 2030 (VIII Programa de Acción), explica en su apartado 5 que la consecución de metas y objetivos climáticos y medioambientales requiere la participación de todos los agentes y de todos los interlocutores sociales, la sociedad civil, los ciudadanos y las empresas. Recuperado el día 13 de mayo de 2020 a las 19:09 de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020PC0652&rid=1>

legislación y el control de su cumplimiento, asegurando unos niveles mínimos de protección del medio ambiente⁶⁵⁵. Por su parte, el dictamen emitido por el Comité de las Regiones, en relación con la propuesta profundizaba más en esta cuestión haciendo hincapié en la necesaria flexibilidad a la hora de diseñar políticas para la mejora del medio ambiente, teniendo en cuenta las condiciones medioambientales locales y económicas. Para ello, consideraba el Comité, los acuerdos con la industria, que en algunos Estados miembro eran ya una tradición, y que podrían servir para sopesar las diferentes medidas a adoptar para dar cumplimiento a los objetivos de la Directiva⁶⁵⁶.

En el mismo sentido que lo señalado por el Comité de Regiones, el Comité Económico y Social Europeo concluía en su dictamen sobre la Propuesta de Directiva que, además de la eficacia medioambiental y económica, la transparencia, el equilibrio entre costes y beneficios, el respeto al principio de equidad y solidaridad en el reparto de esfuerzos entre Estados miembro o la concertación con los profesionales afectados debía ser uno de los objetivos de la norma⁶⁵⁷.

Lo expuesto con anterioridad creemos que deja patente la posibilidad de que los acuerdos público-privados puedan ser un medio para dar cumplimiento a la Directiva sobre las emisiones industriales, aun cuando esta norma no se refiera expresamente a ello. No obstante, consideramos que, a efectos, por un lado, de una mayor seguridad jurídica, y por otro, de promover el uso de los instrumentos de concertación a los que nos referimos, hubiera sido pertinente la inclusión en la normativa de referencias específicas en tal sentido.

⁶⁵⁵ *Vid.* Apartado 3 sobre aspectos jurídicos de la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las emisiones industriales (prevención y control integrados de la contaminación) (refundida), COM (2007) 844 final.

⁶⁵⁶ La Recomendación nº31 del Dictamen del Comité de las Regiones sobre el tema “Emisiones industriales” (2008/C 325/10), señalaba que “(...). Aunque el objetivo general de esta política sea la mejora del medio ambiente, en el día a día las autoridades regionales y locales deciden entre diferentes parámetros medioambientales y, a menudo, optan por soluciones de compromiso cuando sopesan las repercusiones medioambientales de las diferentes medidas. A la hora de conceder permisos, la admisión de exenciones a los VLE asociados a las MTD resulta especialmente importante para las regiones de los Estados miembro en los que existe una tradición de acuerdos voluntarios con la industria y en los que el criterio de la administración no se ha visto drásticamente circunscrito por la legislación”

⁶⁵⁷ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la “Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las emisiones industriales (prevención y control integrados de la contaminación) (refundida)”, COM (2007) 844 final.

II. LA AAI Y SU CONDICIONADO COMO MARCO DELIMITADOR DEL POSIBLE OBJETO DE UN ACUERDO

El hecho de que entendamos factible el recurso a la vía convencional en el marco de la normativa IPPC, no habilita a que, de forma automática pueda predicarse esta posibilidad de cualquiera de las obligaciones que conforman este régimen jurídico, sino que es imprescindible identificar aquellos elementos discrecionales que permitan dar entrada a la negociación y al acuerdo para su concreción⁶⁵⁸. A este fin, hemos entendido imprescindible analizar previamente el condicionado que debe formar parte de la AAI.

II.1. La obtención de la AAI, una obligación en la que se subsumen todas las obligaciones de los titulares de las instalaciones IPPC

A diferencia de la Directiva 2010/75/UE, el TRLPCIC enumera las principales obligaciones de los titulares de las instalaciones en donde se desarrolle alguna de las actividades incluidas en el ámbito de aplicación de la norma⁶⁵⁹. De este modo, correspondería a dichos titulares dar respuesta a las siguientes exigencias: a) disponer de la AAI y cumplir las condiciones establecidas en la misma; b) cumplir las obligaciones de control y suministro de información previstas por la legislación sectorial aplicable y por la propia AAI; c) comunicar al órgano competente para otorgar la AAI, cualquier modificación, sustancial o no, que se proponga realizar en la instalación; d) comunicar al órgano competente para otorgar la AAI la transmisión de su titularidad; e) informar inmediatamente al órgano competente para otorgar la AAI, de cualquier incidente o accidente que pueda afectar al medio ambiente, sin perjuicio de la LRM; f) prestar la asistencia y colaboración necesarias a quienes realicen actuaciones de vigilancia, inspección y control; g) cumplir cualesquiera otras obligaciones establecidas en la ley y demás disposiciones que sean de aplicación.

⁶⁵⁸ ESTEVE PARDO, en *Lecciones de derecho...*, cit., 2019, p.185, entiende que el acuerdo tiene cabida cuando la declaración administrativa requiere de una concreción cuantitativa, temporal, espacial, etc.

⁶⁵⁹ *Vid.* Artículo 5 del TRLPCIC, relativo a las obligaciones de los titulares de las instalaciones. Esta relación de obligaciones es coherente con el articulado de la Directiva 2010/75/UE, de 24 de noviembre, pero, a diferencia de esta, la norma del Estado enumera en el artículo 5 las obligaciones fundamentales de los titulares de las instalaciones a modo de resumen con la finalidad, creemos, de facilitar un mejor entendimiento de la norma.

Las obligaciones enumeradas son definidas en la normativa sobre las emisiones industriales con el propósito principal de que, con su establecimiento y posterior cumplimiento, se facilite un planteamiento integrado de la prevención y el control de las emisiones a la atmósfera, el agua y el suelo, la gestión de los residuos, la eficiencia energética y la prevención de accidentes en dichas instalaciones. Se trataría de establecer, en el ámbito de la Unión Europea, la igualdad de condiciones exigibles a estas instalaciones, armonizándolas, así, con respecto a su comportamiento ambiental⁶⁶⁰.

De entre la relación de obligaciones expuestas; relación que no es exhaustiva ya que cada una de ellas encuentra en la Directiva y en la normativa de transposición al Estado un desarrollo específico que añade nuevas o complementarias, la principal obligación que pesa sobre los titulares de las actividades incluidas dentro del ámbito de aplicación de la normativa sobre las emisiones industriales es la de obtener una autorización que habilite para la explotación de sus instalaciones. La obligación de obtener la autorización es previa y constitutiva de la relación jurídica a la que se refieren las demás obligaciones recogidas en la norma⁶⁶¹, de manera que todas ellas forman parte de la propia obligación de obtener la autorización y dar cumplimiento a su condicionado, en el que pueden figurar expresamente dichas obligaciones y otras que la autoridad competente considere necesario fijar. Así lo exigen la Directiva 2010/75/UE y el TRLPCIC, utilizando una terminología diferente para referirse al mismo título habilitante⁶⁶². La Directiva se refiere en todo momento a dicho título como “permiso”, entendiendo por tal la autorización escrita que

⁶⁶⁰ *Vid.* Considerandos nº3 y nº42 de la Directiva 2010/75/UE, de 24 de noviembre, y artículos 30 a 36, del Título IV del TRLPCIC, relativos a la disciplina ambiental.

El incumplimiento de estas obligaciones conlleva para los infractores la aplicación del régimen disciplinario recogido en el Título IV del TRLPCIC dando cumplimiento así al mandato de la Directiva por el que se encomendaba a los Estados miembro el deber de determinar el régimen de sanciones aplicable a las posibles infracciones cometidas, de acuerdo con la legislación de transposición adoptada por cada Estado, velando por su aplicación, sanciones que, para el legislador europeo, deben ser efectivas, proporcionadas y disuasorias.

⁶⁶¹ RUIZ DE APODACA ESPINOSA, *La autorización ambiental...*, cit., 2002, pp.138-140. El autor considera que la necesidad de un acto administrativo que concrete el alcance de la obligación es especialmente interesante en el caso del establecimiento de las condiciones para el ejercicio de la actividad objeto de autorización. Esta autorización, que es un acto favorable, es el cauce para la exigencia de comportamientos concretos, de hacer o no hacer.

⁶⁶² *Vid.* Artículo 4 de la Directiva 2010/75/UE, de 24 de noviembre, relativo a la obligación de obtener un permiso y artículo 5. a) del TRLPCIC, relativo a la obligación de los titulares de las instalaciones de disponer de la AAI.

permite explotar la totalidad o parte de una instalación incluida en el ámbito de aplicación de la norma⁶⁶³, mientras que la norma estatal lo denomina “autorización ambiental integrada”, definida como la resolución escrita 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 la ley”⁶⁶⁴. Si bien la utilización de los dos conceptos debe entenderse como válida⁶⁶⁵, será el término autorización el empleado en este trabajo, por ser el más cercano al ámbito de aplicación de nuestro estudio.

La obligación de disponer de la AAI se configura como una carga, es decir, una necesidad jurídica de realizar una determinada conducta en interés propio, que incluiría la realización de las actuaciones necesarias para obtener la autorización mientras dure el ejercicio de la actividad en la instalación⁶⁶⁶. Dicha autorización es, sin lugar a duda, de contenido ambiental, tal y como deja patente la definición de AAI al señalar que la autorización permite el ejercicio de la actividad “a los efectos de la protección del medio ambiente y de la salud de las personas”, y además integrada, es decir conjunta o integral, que considera los impactos a los medios de forma global⁶⁶⁷.

El objeto de la autorización es, de acuerdo con el TRLPCIC, la explotación de las instalaciones en las que se desarrolle alguna de las actividades incluidas en el anexo I de la norma habilitando para la construcción, montaje o traslado de las instalaciones⁶⁶⁸. Se trata, pues, de una autorización que se despliega sobre una instalación o parte de ella, con un importante carácter preventivo e integrado desde la fase inicial, donde se proyecta su localización física y construcción, pasando por el momento en que se pone en

⁶⁶³ Vid. Artículo 3.7. de la Directiva 2010/75/UE, de 24 de noviembre, relativo a la definición del término “permiso”.

⁶⁶⁴ Vid. Artículo 3.2. del TRLPCIC, relativo a la definición del término “autorización ambiental integrada”.

⁶⁶⁵ FUENTES BODELÓN, *El nuevo régimen...*, cit., 1999, pp.54 y 55.

⁶⁶⁶ RUIZ DE APODACA ESPINOSA, *La autorización ambiental...*, cit., 2002, pp.138 y 139; MACERA, *El deber industrial...*, cit., 1998, pp.146-149, deduce la existencia de un derecho preexistente y el carácter declarativo de la autorización como consecuencia de la consideración de la autorización como una carga.

⁶⁶⁷ FORTES MARTIN, “El régimen jurídico...”, cit., 2004, p. 312.

⁶⁶⁸ Vid. Artículo 9 del TRLPCIC, relativo a las instalaciones sometidas a AAI.

funcionamiento y se modifica, en su caso, hasta el cese definitivo de la explotación⁶⁶⁹. Así mismo, su finalidad se recoge en el artículo 11.1 del TRLPCIC señalando a tal efecto que esta consiste en: a) establecer todas aquellas condiciones que garanticen el cumplimiento del objeto de la ley por parte de las instalaciones sometidas a la misma, a través de 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 y b) 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, 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 volátiles⁶⁷⁰.

II.2. Los principios generales de actuación de los titulares IPPC: los acuerdos como medio para hacerlos efectivos

Con el propósito de posibilitar el cumplimiento de la finalidad de la autorización, la Directiva 2010/75/UE relaciona los principios generales que deben respetar los titulares de las instalaciones, correspondiendo a los Estados miembro adoptar las medidas necesarias para garantizar su efectividad⁶⁷¹. De este modo, la explotación de las instalaciones deberá efectuarse de manera que: a) se tomen las medidas adecuadas de prevención de la contaminación; b) se apliquen las mejores técnicas disponibles; c) no se produzca ninguna contaminación importante; d) se evite la generación de residuos; e) si se generan residuos, se preparen para su reutilización, se reciclen, se recuperen o, si ello fuera imposible técnica y económicamente, se eliminen, evitando o reduciendo su repercusión en el medio

⁶⁶⁹ FORTES MARTIN “El régimen jurídico...”, cit., 2004, p. 314.

⁶⁷⁰ Vid Artículo 11.1 del TRLPCIC. Aunque el artículo 11 lleva por título “Finalidad de la Autorización Ambiental Integrada”, creemos que solo el primero de los epígrafes de este puede ser considerado como delimitador de la finalidad de la AAI. El resto de los epígrafes del artículo lo que vienen a regular es el modo en el que articular la relación entre el otorgamiento de la autorización y otros medios de intervención administrativa en la actividad de las instalaciones, especificando a continuación dichos medios.

⁶⁷¹ Vid. Artículo 11 de la Directiva 2010/75/UE, de 24 de noviembre, relativo a los principios generales de las obligaciones fundamentales del titular.

ambiente; f) se utilice la energía de manera eficaz; g) se tomen las medidas necesarias para prevenir los accidentes graves y se limiten sus consecuencias y h) al cesar la explotación de la instalación, se tomen las medidas necesarias para evitar cualquier riesgo de contaminación y para que el lugar de la explotación vuelva a quedar en un estado satisfactorio, de acuerdo con lo que entiende por tal el artículo 22 de la norma⁶⁷².

De forma correlativa, el TRLPCIC, recoge estos principios generales, aunque bajo una denominación distinta, esto es, “principios informadores de la autorización ambiental integrada”, introduciendo ligeras modificaciones de redacción en su contenido y dejando patente que, al otorgar la AAI, el órgano competente deberá tener en cuenta dichos principios en el funcionamiento de la instalación⁶⁷³.

El valor que debe otorgarse a estos principios es una cuestión debatida por la doctrina. Algunos autores⁶⁷⁴ entienden que son verdaderas *conditio iuris* de rigurosa observancia una vez que, otorgada la autorización, la actividad comienza su ejercicio y la Administración ejerce sus facultades de control y de inspección. Estaríamos, según entiende esta parte de la doctrina, ante normas que permitirían cubrir los huecos que puedan surgir de la aplicación de la normativa⁶⁷⁵. En el lado opuesto se encontrarían las opiniones de aquellos para los cuales los principios únicamente tienen valor interpretativo y de guía para la autoridad competente para otorgar la AAI, de modo que las obligaciones de los titulares derivarían no tanto de estos principios como de las condiciones establecidas en su momento en las autorizaciones⁶⁷⁶. Esta interpretación impide que los operadores sean responsables

⁶⁷² Vid. Artículo 22 de la Directiva 2010/75/UE, de 24 de noviembre, relativo a las obligaciones tras el cese definitivo de las actividades en relación con el suelo y las aguas subterráneas existentes en el emplazamiento en el que se ubique la instalación.

⁶⁷³ Vid. Artículo 4 del TRLPCIC, relativo a los principios informadores de la AAI.

⁶⁷⁴ FORTES MARTIN, “El régimen jurídico...”, cit., 2004, pp.301 y 302. En relación con la legislación sobre la prevención y el control integrado de la contaminación en el Reino Unido.

⁶⁷⁵ BETANCOR RODRÍGUEZ, *Instituciones de derecho...*, cit., 2001, p. 14. El autor añade que los principios obligan a los sujetos tanto o más de lo que habilitan a la administración para traducirlos en reglas operativas y para comprobar su cumplimiento, todo ello dentro de un amplio margen de actuación.

⁶⁷⁶ REVUELTA PÉREZ, “El sistema comunitario...”, cit., 2004, p.34; EMMOTT, “An overview of...”, cit., 1999, p.34; PERNAS GARCÍA, *Estudio jurídico sobre...*, cit., 2004, p. 126. KRÄMER, *Focus on European...*, cit., 1992, pp. 231 y ss. Este autor sostiene que las obligaciones de los titulares derivan no tanto de los criterios generales de la Directiva sino de las condiciones establecidas en la autorización.

inmediatos de su cumplimiento y de la adecuación a los avances tecnológicos⁶⁷⁷. Para otros autores⁶⁷⁸, en una posición intermedia, los principios vendrían a ser obligaciones de cuidado que se dirigen directamente a los individuos, lo que representaría más ventajas que el establecimiento de exigencias sustantivas concretas promoviendo así la autorresponsabilidad industrial, lo que no suele ocurrir cuando los sujetos actúan exclusivamente con base en la coacción de los poderes públicos.

En nuestra opinión, el hecho de que los principios no constituyan obligaciones directamente exigibles, pero sí condicionantes de la explotación de las instalaciones, tal y como establece la Directiva 2010/75/UE, cuyo aseguramiento a través de las medidas que sean necesarias corresponde a los Estados miembro, confiere una mayor discrecionalidad en su actuación a las autoridades competentes para el otorgamiento de las autorizaciones⁶⁷⁹. Esta conclusión creemos que facilita el recurso a los acuerdos público-privados como medio para dar cumplimiento a las obligaciones previstas en la normativa y efectividad a los principios generales en esta materia.

II.3. El condicionado de la autorización como posible objeto de acuerdo

De acuerdo con la Directiva y el TRLPCIC⁶⁸⁰, la AAI tendrá el contenido mínimo siguiente: a) los VLE para las sustancias contaminantes que puedan ser emitidas en cantidad significativa por la instalación y, si procediese, los parámetros o las medidas técnicas equivalentes que complementen o sustituyan a estos valores límite, así como las condiciones para evaluar el cumplimiento de dichos valores; b) las mejores técnicas disponibles contenidas en las conclusiones relativas a las MTD que serán utilizadas en la instalación para alcanzar los VLE; c) las prescripciones que garanticen, en su caso, la protección del

⁶⁷⁷ FAURE y LEFEVERE, “Integrated Pollution Prevention...”, cit., 1999, pp.118 y ss.

⁶⁷⁸ WINTER, “The IPPC Directive...”, cit., 1999, p. 66.

⁶⁷⁹ En este sentido hay que recordar que el artículo 11 de la Directiva 2010/75/UE, de 24 de noviembre, da comienzo señalando que los Estados miembro tomarán las medidas necesarias para que la explotación de las instalaciones se efectúe de acuerdo con los principios que a continuación enumera. El artículo 4.1 del TRLPCIC, a diferencia de la Directiva, dispone que al otorgar la AAI, el órgano competente de la Comunidad Autónoma deberá tener en cuenta que en el funcionamiento de las instalaciones se dé cumplimiento a los mencionados principios. También mantiene esta opinión REVUELTA PÉREZ, en *El control integrado...*, cit., 2003, p.232.

⁶⁸⁰ Vid. Artículos 14 de la Directiva 2010/75/UE, de 24 de noviembre y 22 del TRLPCIC.

suelo y de las aguas subterráneas; d) los procedimientos y métodos que se vayan a emplear para la gestión de los residuos generados por la instalación; e) las prescripciones que garanticen, en su caso, la minimización de la contaminación a larga distancia o transfronteriza; f) los sistemas y procedimientos para el tratamiento y control de todo tipo de emisiones y residuos, con especificación de la metodología de medición, su frecuencia y los procedimientos para evaluar las mediciones; g) las medidas relativas a las condiciones de explotación en situaciones distintas a las normales que puedan afectar al medio ambiente, como los casos de puesta en marcha y parada, fugas, fallos de funcionamiento y paradas temporales; h) cualquier medida o condición establecida por la legislación sectorial aplicable; i) las condiciones en que deba llevarse a cabo el cierre de la instalación; j) la obligación de comunicar al órgano competente información sobre el control de las emisiones y, en general, del cumplimiento de las condiciones de la AAI; k) los requisitos para el mantenimiento y supervisión periódicos de las medidas adoptadas para evitar las emisiones al suelo y a las aguas subterráneas y, en su caso, los requisitos para el control periódico del suelo y las aguas subterráneas por lo que respecta a sustancias peligrosas que previsiblemente puedan localizarse, teniendo en cuenta la posibilidad de contaminación del suelo y las aguas subterráneas en el emplazamiento de la instalación; l) las condiciones para evaluar el cumplimiento de los valores límite de emisión; m) las responsabilidades de cada titular en el caso de que la autorización sea válida para varias partes de una instalación explotada por diferentes titulares; n) la declaración de impacto ambiental o, en su caso, el informe ambiental, u otras figuras de evaluación ambiental establecidas en la normativa que

resulte de aplicación y, finalmente⁶⁸¹, o) las condiciones preventivas y de control necesarias en materia de accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas⁶⁸².

El contenido de la AAI es, en consecuencia, exhaustivo en el detalle de las diferentes condiciones a las que los titulares de las instalaciones deberán dar respuesta y específico para cada una. A ellas nos referiremos a continuación, mostrando el análisis realizado sobre el modo en el que la normativa IPPC y sus disposiciones complementarias las configuran, así como sobre la posibilidad de que dichas condiciones puedan ser objeto de acuerdos público-privados.

III. LOS VLE: EL ELEMENTO CENTRAL DEL SISTEMA DE PREVENCIÓN Y CONTROL INTEGRADOS DE LA CONTAMINACIÓN

De acuerdo con la Directiva y el TRLPCIC, la AAI incluirá dentro de su condicionado los VLE para las sustancias contaminantes enumeradas en su anexo II y para otras sustancias contaminantes que puedan ser emitidas en cantidad significativa por la instalación de que se trate, habida cuenta de su naturaleza y potencial de traslado de contaminación de un medio a otro⁶⁸³. Si procede, la autorización también incluirá los parámetros o las medidas

⁶⁸¹ La STS 1298/2017, de 18 de julio de 2017, deja patente, como hemos señalado en páginas anteriores, que el trámite cualificado de evaluación ambiental que culmina con la declaración de impacto es previo al otorgamiento de la AAI. En todo caso, dado que la prácticamente la totalidad de las instalaciones IPPC entran dentro del ámbito de aplicación de la normativa sobre la evaluación de impacto ambiental puede afirmarse que las obligaciones derivadas de esta última constituyen un condicionante que se añade a los ya de por sí exigentes requisitos de la normativa sobre las emisiones industriales. Entre dichas obligaciones cabe destacar el programa de vigilancia ambiental que es definido por la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental como el “sistema que garantice el cumplimiento de las indicaciones y de las medidas previstas para prevenir, corregir y, en su caso, compensar, contenidas en el estudio de impacto ambiental, tanto en la fase de ejecución como en la de explotación, desmantelamiento o demolición”. En consecuencia, una actividad IPPC en explotación deberá verificar la correcta evolución de las medidas aplicadas en la fase de obras; realizar el seguimiento de la respuesta y evolución ambiental del entorno a la implantación de la actividad; diseñar los mecanismos de actuación ante la aparición de efectos inesperados o el mal funcionamiento de las medidas correctoras previstas. Anexo VI.6 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre.

⁶⁸² De acuerdo con el Real Decreto 840/2015, de 21 de septiembre, por el que se aprueban medidas de control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas.

⁶⁸³ *Vid.* anexo II de la Directiva 2010/75/UE, de 24 de noviembre y del TRLPCIC. En relación con las emisiones de GEI, el TRLPCIC señala en su artículo 22.2 que la AAI no incluirá VLE para las emisiones de estos gases que se especifican en su anexo I, a menos que sea necesario para garantizar que no se provoca ninguna contaminación local significativa. Si fuera necesario, añade el artículo, se revisará por los órganos competentes la AAI según corresponda. EMBID TELLO, en “La técnica de...”, cit., 2012, pp. 483-488, opina que “la conexión de la licencia administrativa con el respecto a los valores límite de emisión puede concebirse

técnicas equivalentes que complementen o sustituyan a dichos valores límite. Para ello se tendrán en cuenta los criterios que los artículos 7 de la norma del Estado y 15 de la Directiva 2010/75/UE establecen⁶⁸⁴, especificando en la autorización las MTD contenidas en las conclusiones relativas a dichas medidas que son utilizadas en la instalación para alcanzar los VLE. Estos valores garantizarán que, en condiciones de funcionamiento normal, las emisiones no superen los niveles de emisión asociados a las MTD que se establecen en las conclusiones relativas a las MTD⁶⁸⁵. Asimismo, la AAI determinará los sistemas y procedimientos para el tratamiento y control de las emisiones especificando la metodología de medición, su frecuencia y los procedimientos para evaluar las mediciones⁶⁸⁶, así como la obligación de comunicar los resultados del control de las emisiones con una periodicidad de, al menos, una vez al año⁶⁸⁷. Correlativamente, el titular de la instalación, en su solicitud de autorización habrá debido incluir documentación relativa al origen, tipo y cantidad de las emisiones al aire, a las aguas y al suelo, la determinación de sus efectos significativos sobre el medio ambiente y las medidas previstas para controlarlas⁶⁸⁸.

Lo señalado en el párrafo anterior permite afirmar que el titular de una instalación IPPC estará obligado, en primer lugar, a cumplir con los VLE que se establezcan en la AAI para las sustancias que se emitan al aire, al agua y al suelo en cantidad significativa y sin superar los niveles de emisión asociados a las MTD. En segundo lugar, deberá tratar y controlar todas las emisiones procedentes de la instalación, utilizando para ello los procedimientos

como un límite a la contaminación únicamente en tanto se confíe en que el valor límite efectivamente sirve para reducir esta”. Añade que “el respeto de un valor límite convierte en legítima la contaminación”. Es por ello por lo que el autor propone como alternativa a las políticas públicas de valores límite la aplicación del nivel ALARA, acrónimo en inglés de “*As Low As Reasonably Achievable*” (Tan bajo como se pueda razonablemente conseguir). Señala que, de acuerdo con este nivel, en lugar de preguntarse “cuando daño debemos tolerar” se pregunta sobre “cuanto daño podemos evitar”, tratando de minimizar los riesgos tanto como sea posible. En nuestra opinión, la aplicación de esta técnica no parece tan sencilla como el autor indica, toda vez que la determinación de lo que es o no razonable supone una labor de concreción similar a la que debe ser realizada en relación con la fijación de los VLE.

⁶⁸⁴ Vid. Artículos 7 del TRLPCIC y 15 de la Directiva 2010/75/UE, relativos a los VLE y parámetros equivalentes y medidas técnicas.

⁶⁸⁵ Vid. Artículos 7.4 y 15.3 del TRLPCIC y 15 de la Directiva 2010/75/UE, de 24 de noviembre, relativos a los VLE y los niveles de emisión asociados a las MTD.

⁶⁸⁶ Vid. Artículo 22.1.e) del TRLPCIC, relativo a los sistemas y procedimientos para el tratamiento y control de las emisiones.

⁶⁸⁷ Vid. Artículo 22.1.i) del TRLPCIC, relativo, a la obligación de comunicar los resultados del control de las emisiones.

⁶⁸⁸ Vid. Artículo 12.1. a) 5º, 6º y 7º del TRLPCIC, relativo al contenido de la solicitud en lo que se refiere al origen, tipo y cantidad de las emisiones y las medidas para su control.

que se hayan fijado en la autorización, incluyendo las emisiones a larga distancia o transfronterizas. En tercer y último lugar, deberá comunicar el resultado del control sobre las emisiones con el fin de que el órgano competente pueda verificar el cumplimiento de las condiciones de la autorización.

III.1. El concepto de VLE en la normativa sobre las emisiones industriales

El sistema diseñado por la Directiva 2010/75/UE y su antecesora, la Directiva 96/61/CE, descansa sobre el concepto de los VLE sin perjuicio, como veremos, de la importancia que también se otorga en esta normativa a las normas de calidad medioambiental. En la normativa protectora del medio ambiente es habitual que, como medio para controlar la contaminación procedente de una actividad, se establezcan límites a las emisiones a los diferentes medios. El término “VLE” definido en términos no técnicos, sería la cantidad máxima de una sustancia contaminante que puede ser emitida por una instalación en un periodo de tiempo determinando⁶⁸⁹. Dentro de esta definición es clave, a su vez, el término “emisión”, que es definido por la normativa que estudiamos como “la expulsión a la atmósfera, al agua o al suelo de sustancias, vibraciones, calor o ruido procedentes de forma directa o indirecta de fuentes puntuales o difusas de la instalación”⁶⁹⁰.

Una definición más precisa sería la que proporciona la Directiva 2010/75/UE, cuando define el término “VLE” como “la masa expresada en relación con determinados parámetros específicos, la concentración o el nivel de una emisión, cuyo valor no debe superarse dentro de uno o varios períodos determinados”⁶⁹¹. Asimismo, la Directiva entiende por “emisión” “la expulsión a la atmósfera, al agua o al suelo de sustancias, vibraciones, calor o ruido

⁶⁸⁹ VALENCIA MARTÍN, “Contenido y alcance...”, cit., 2003, p. 35. El autor señala que los VLE responden siempre a razones de protección del medio ambiente y la salud de las personas, pero su fijación concreta es una decisión política que puede favorecer el avance tecnológico.

⁶⁹⁰ Vid. Artículo 3.4. de la Directiva 2010/75/UE, de 24 de noviembre, relativo a la definición del término “emisión”.

⁶⁹¹ Vid. Artículo 3.5. de la Directiva 2010/75/UE, de 24 de noviembre, relativo a la definición del término “VLE”. Otras definiciones del concepto VLE las encontramos, entre otras, en el artículo 3.t) de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de Calidad del Aire y Protección de la Atmósfera o en el artículo 2.38 de la Ley 1/2006, de 23 de junio, de Aguas, del País Vasco.

procedentes de forma directa o indirecta de fuentes puntuales o difusas de la instalación”⁶⁹². Esta definición recoge, por lo tanto, esta definición, los diferentes tipos, formas y fuentes de las emisiones que se regulan en la normativa sobre el control integrado de la contaminación en relación con los tres medios, esto es, el suelo, el aire y el agua. Por su parte, el TRLPCIC, partiendo de la definición que proporciona la Directiva, añade la energía al concepto de “VLE” y mantiene la definición del término emisión tal y como establece el legislador europeo⁶⁹³, incluyendo en consecuencia, tanto las emisiones directas como las indirectas a los diferentes medios, procedentes de fuentes puntuales o difusas⁶⁹⁴. Quedan fuera del ámbito de aplicación de la Directiva las radiaciones ionizantes y los organismos y microorganismos modificados genéticamente⁶⁹⁵.

La nueva Directiva sobre las emisiones industriales ha simplificado la definición del concepto de VLE con respecto a la derogada Directiva 96/61/CE que era considerada por algunos autores⁶⁹⁶, en este punto, como poco clara. Así, los artículos 15.1 de la Directiva 2010/75/UE y 7.7 del TRLPCIC recogen ahora el contenido que antes era parte de la definición del concepto de VLE⁶⁹⁷. De conformidad con estos artículos y con el principio de prevención de la contaminación, actuando preferentemente en la fuente⁶⁹⁸, el cumplimiento de los VLE debe ser verificado en el punto en que las emisiones salgan de la

⁶⁹² Vid. Artículo 3.4. de la Directiva 2010/75/UE, de 24 de noviembre, relativo a la definición del término “emisión”.

⁶⁹³ Vid. Artículo 3.28. y 8. del TRLPCIC, relativos a la definición de los términos “VLE” y “emisión”, respectivamente.

⁶⁹⁴ Se entiende por emisión difusa, de acuerdo con el artículo 3 del Decreto 278/2011, de 27 de diciembre, por el que regulan las instalaciones en las que se desarrollen actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera en la CAPV “toda descarga a la atmósfera, no realizada por focos canalizados, continua o discontinua, de partículas o gases procedentes directa o indirectamente de cualquier fuente susceptible de producir contaminación atmosférica. Quedan incluidas las emisiones no capturadas liberadas al ambiente exterior por ventanas, puertas, respiraderos y aberturas similares, o directamente generadas en exteriores”.

⁶⁹⁵ Vid. Artículo 3.1. de la Directiva 2010/75/UE, de 24 de noviembre, relativo a la definición del término “sustancia”.

⁶⁹⁶ Vid. Artículo 2.6 de la Directiva 96/61/CE, de 24 de septiembre, relativo a la definición del término “VLE”. Mantiene esta opinión, GARCÍA URETA, en “Derecho Ambiental. Parte...”, cit., 2004, p. 206. PERNAS GARCÍA, en *Estudio jurídico sobre...*, cit., 2004, pp.226 y 227 es crítico con la antigua redacción al considerar que el segundo párrafo del derogado artículo 2.6 de la Directiva 96/61/CE excedía de los límites de lo que se debe entender por una definición jurídica siendo más bien propio de una disposición jurídica.

⁶⁹⁷ Vid. Artículo 15.1 de la Directiva 2010/75/UE, de 24 de noviembre y 7.7 del TRLPCIC, relativos a los VLE, parámetros equivalentes y medidas técnicas.

⁶⁹⁸ Vid. Considerando nº2 de la Directiva 2010/75/UE, de 24 de noviembre, en el que se hace referencia al principio de prevención de la contaminación subrayando la necesidad de establecer un marco general para el control de las actividades industriales dando prioridad a la intervención en la fuente misma.

instalación, sin tener en cuenta una posible dilución. En lo que se refiere a los vertidos indirectos de sustancias contaminantes al agua, se permite tener en cuenta el efecto de una estación de depuración en el momento de la determinación de los VLE, pero siempre que se cumplan dos condiciones: que se alcance un nivel equivalente de protección del medio ambiente en su conjunto y que no se generen cargas contaminantes más elevadas en el entorno⁶⁹⁹.

La fijación de VLE únicamente se contempla en relación con las emisiones al agua y a la atmósfera. No compartimos la opinión de alguna autora⁷⁰⁰ que afirma la necesidad de que el establecimiento de los VLE haya de referirse necesariamente a tres elementos, esto es, la atmósfera, el agua y el suelo, incluyendo la generación de residuos, con el fin de atender a una visión global y total de todos los elementos que componen el medio ambiente. La normativa sectorial en materia de residuos enfoca la prevención y corrección de la contaminación con origen en los diferentes tipos de residuos generados mediante el establecimiento de medidas preventivas y de gestión que garanticen la protección de la salud humana y el medio ambiente, pero entre dichas medidas no figura el establecimiento de VLE. La normativa sectorial en materia de residuos obliga a sus productores y gestores a cumplir con las obligaciones que deben garantizar la no afección a la salud y a los medios⁷⁰¹. Estas medidas responderían a lo que en el apartado siguiente se denominan “medidas técnicas equivalentes”.

En lo que respecta a la protección del suelo tampoco es posible postular la necesidad de establecer VLE, puesto que la protección de este medio se regula en la normativa desde otra

⁶⁹⁹ La Directiva 2010/75/UE, de 24 de noviembre, ha mantenido la redacción de la Directiva 96/61/CE, de 24 de septiembre, en este punto pese a que la propuesta inicial de Directiva no incluía esta posibilidad. PERNAS GARCÍA, en *Estudio jurídico sobre...*, cit., 2004, p.227 opina que esta posibilidad no se adecúa a la apuesta de la Directiva por las técnicas o procesos limpios frente a la tecnología de final de proceso. Por su parte, RUÍZ APODACA ESPINOSA, en *La autorización ambiental...*, cit., 2002, p. 204, señala que la verificación de que se dan estas condiciones, esto es, nivel de protección equivalente y no generación de cargas contaminantes más elevadas, ejerce una fuerza atractiva hacia la AAI, de la actividad de depuración y sus resultados.

⁷⁰⁰ Esta es la opinión de ALONSO GARCÍA, en “Autorización Ambiental Integrada”, cit., 2004, p.88. Señala la autora que de ser considerados de un modo separado estos tres elementos se burlaría el sistema protector que se pretende por la normativa IPPC.

⁷⁰¹ *Vid.* Artículos 17 a 20 de la LRSC, relativos a las obligaciones de los productores, poseedores y gestores de residuos.

perspectiva, esto es, el establecimiento de los niveles de calidad que deben garantizarse para evitar riesgos inaceptables en la salud humana o el medio ambiente. Este planteamiento sería complementario de aquellas medidas que se deban adoptar para prevenir la contaminación, en este caso, del suelo⁷⁰². En este mismo sentido, la Directiva 2010/75/UE, en su anexo II, y de forma correlativa el TRLPCIC, también en su anexo II, enumeran el listado de sustancias contaminantes al aire y al agua respecto de las cuales se deberán establecer los VLE en la AAI. Sin embargo, ambas normas, cuando se refieren a la protección del suelo o a la generación de residuos, plantean el establecimiento de prescripciones y de medidas, nunca de VLE⁷⁰³.

En cualquier caso, el que no existan VLE como mecanismo para la protección del suelo o para la prevención de la contaminación que pueda derivarse de la producción de residuos o de su inadecuada gestión, no supone renunciar al objetivo de protección integral que la normativa IPPC persigue, ya que este puede alcanzarse conjugando el establecimiento de VLE al aire y al agua, junto con la aplicación de medidas técnicas, por ejemplo, en el caso de la producción de residuos y el establecimiento de normas de calidad en los diferentes medios, incluyendo el suelo.

Por último, es preciso tener en cuenta que la normativa prevé que los VLE que se incluyan entre las condiciones de la autorización que habiliten para el funcionamiento de la actividad, podrán ser complementados o reemplazados por parámetros o medidas técnicas

⁷⁰² El Real Decreto 9/2005, de 14 de enero, por el que se establece la relación de actividades potencialmente contaminantes del suelo y los criterios y estándares para la declaración de suelos contaminados, no contiene una definición de VLE ni, consecuentemente, valores límite de emisiones de sustancia al suelo. Lo que se contiene es una definición del término “nivel genérico de referencia (NGR)”, entendido como la concentración de una sustancia contaminante en el suelo que no conlleva un riesgo superior al aceptable para la salud humana o los ecosistemas. Estos niveles, y no VLE, son los que se contienen en los anexos de la norma. *Vid.* Artículo 2.g), relativo a la definición de del término “nivel genérico de referencia”. Por su parte, la Ley 47/015, de 25 de julio, para la Prevención y Contaminación del Suelo de la CAPV, tampoco contiene VLE. Por el contrario, recoge los denominados “Valores Indicativos de Evaluación” entendidos como concentraciones de sustancias químicas en el suelo, conformando el sistema de estándares de su calidad. *Vid.* Artículo 3.6 de la ley relativo a la definición de los valores indicativos de evaluación.

⁷⁰³ *Vid.* Anexo II de la Directiva 2010/75/UE, de 24 de noviembre, y anexo II del TRLPCIC, que contienen el listado de sustancias contaminantes al aire y al agua. El artículo 14.1 de la Directiva y el 22.1. del Real Decreto Legislativo señalan que, entre las condiciones de la AAI, se incluirán los VLE para las sustancias contaminantes identificadas en sus anexos. ALONSO GARCÍA, en “Autorización Ambiental Integrada”, cit., 2004, p.88, también critica el hecho de que no figuren entre la relación de sustancias contaminantes aquellas relacionadas con la generación de residuos. Dado que como hemos señalado no es factible hablar de VLE en relación con los residuos, tampoco creemos acertada la opinión de la autora.

equivalentes que garanticen un nivel equivalente de protección medioambiental⁷⁰⁴. Completa esta previsión el TRLPCIC al señalar que la aplicación de estos parámetros o medidas procederá cuando las características de la instalación no permitan una determinación adecuada de VLE o cuando no exista normativa aplicable⁷⁰⁵.

Ejemplos concretos de lo que se entiende por parámetros equivalentes los podemos encontrar en la propia Directiva 2010/75/UE, cuando se refiere a la DBO (demanda bioquímica de oxígeno) o la DQO (demanda química de oxígeno) con los que se mide la contaminación que se produce por el vertido de sustancias que ejercen una influencia desfavorable sobre el balance oxígeno⁷⁰⁶. En lo que se refiere a medidas técnicas equivalentes que complementen o reemplacen a los VLE, se podrían citar aquellos a los que hace referencia la Decisión de ejecución 2012/119/UE de la Comisión de 10 de febrero de 2012 relativa a la redacción de documentos de referencia MTD (en adelante, Decisión 2012/119)⁷⁰⁷. Así se citan, por un lado, las medidas con niveles de comportamiento ambiental distintos de los niveles de emisión tales como el consumo de materiales, agua o energía, generación de residuos, eficiencia en materia de reducción de contaminantes o duración de emisiones visibles o, por otro, las técnicas sin niveles de comportamiento ambiental asociado como el control, la rehabilitación de emplazamientos o la implantación de sistemas de gestión ambiental.

III.1.1. La relación entre los VLE y las normas de calidad medioambiental

El establecimiento de VLE y de normas de calidad ambiental se ha considerado tradicionalmente como técnicas complementarias para la prevención de la contaminación sobre los diferentes medios. En este sentido, los VLE recogidos en las normas sobre

⁷⁰⁴ Vid. Artículo 14.2 de la Directiva 2010/75/UE, de 24 de noviembre, relativo a las condiciones del permiso y la posibilidad de utilizar parámetros y medidas técnicas equivalentes.

⁷⁰⁵ Vid. Artículo 3.18 del TRLPCIC, relativo a la definición del término “parámetro o medidas técnicas equivalentes”. DOMÍNGUEZ SERRANO, en *La prevención y...*, cit., 2003, p.437, señala que esta previsión normativa reconoce lo inabarcable que puede llegar a ser el avance tecnológico. La definición no ha variado con respecto a la que se recogía en la derogada LPCIC. LÓPEZ-JURADO ESCRIBANO, en *La autorización ambiental...*, cit., 2002, p.219, opina que la delimitación del concepto contiene una mayor carga normativa que el precepto por el que se regulan las medidas técnicas equivalentes.

⁷⁰⁶ Vid. Anexo II de la Directiva 2010/75/UE, de 24 de noviembre.

⁷⁰⁷ Decisión 2012/119.

emisiones permitirían limitar dicha contaminación mediante técnicas diseñadas a dicho fin, mientras que las normas de calidad ambiental, normas sobre inmisión, constituirían objetivos irrenunciables para hacer posible que un medio sea apto para ejercer una determinada función, como la calidad de las aguas para el consumo humano o de la atmosfera para que sea respirable⁷⁰⁸. Sin embargo, la Directiva sobre las emisiones industriales, igual que su antecesora la Directiva 96/61/CE, pone el acento en los VLE. La norma europea refleja esta tendencia ya en su mismo título, “Directiva sobre las emisiones industriales” y en artículos como el 14 y el 15, y sus correlativos 7 y 22 del TRLPCIC, en los que se regulan, respectivamente, los criterios para la fijación de los VLE en la AAI y las condiciones que esta debe recoger, entre las que destaca el establecimiento de dichos valores para las sustancias contaminantes emitidas en cantidades significativas⁷⁰⁹.

Ahora bien, no sería acertado afirmar que el sistema de prevención y control de la contaminación que regula la Directiva prescinde de las normas sobre calidad ambiental de los diferentes medios. Al contrario, existen en la normativa diversas menciones a ellas que dejan patente su importancia en el contexto de la política ambiental de la Unión Europea como objetivos que se imponen, no directamente a las instalaciones contaminantes, sino a los poderes públicos que tienen como misión preservar la calidad del medio ambiente⁷¹⁰. Así, los artículos 3.6 de la Directiva 2010/75/UE y 3.13 del TRLPCIC definen a las “normas de calidad medioambiental” como “el conjunto de requisitos, establecidos por la legislación de la Unión, que deben cumplirse en un momento dado en un entorno determinado en una parte determinada de este”⁷¹¹. Una definición que conduce al artículo 18 de la Directiva, en el que se deja patente la importancia que el legislador otorga a las normas de calidad ambiental puesto que, de acuerdo con el mismo, cuando dichas normas requieran condiciones más rigurosas que las que puedan ser alcanzadas con el uso de la MTD en una

⁷⁰⁸ PÉREZ FERNÁNDEZ, “La Directiva relativa...”, cit., 2000, p.190.

⁷⁰⁹ Vid. Artículos 14 y 15 de la Directiva 2010/75/UE, de 24 de noviembre, relativos a las condiciones del permiso y los valores límite de emisión, parámetros equivalentes y medidas técnicas, y 7 y 22 del TRLPCIC, relativos a los VLE y medidas técnicas equivalentes y el contenido de la autorización.

⁷¹⁰ CAMPINS ERITJA, BORRAS PENTINANT y PIGRAU SOLÉ, “La adopción de...”, cit., 2004, p. 47. FUENTES BODELÓN, en *El nuevo régimen...*, cit., 1999, p.148, destaca que, pese a que la normativa IPPC es ante todo una norma sobre emisiones en la que la fijación de los VLE es una pieza importante del sistema, no existe obstáculo para que se tenga en cuenta también la protección de la calidad del medio ambiente.

⁷¹¹ Vid. Artículo 3.6 de la Directiva 2010/75/UE, de 24 de noviembre y 3.13 del TRLPCIC, relativos a la definición del término “normas de calidad medioambiental”.

instalación, el permiso deberá incorporar condiciones complementarias u otro tipo de medidas para garantizar el respeto a dichas normas⁷¹². En parecidos términos se pronuncia el TRLPCIC sobre esta cuestión, en su artículo 22.3 al regular el contenido de la AAI⁷¹³.

Se criticó por la doctrina el hecho de que, en la derogada LPCIC el criterio corrector de las normas de calidad ambiental no se vinculara expresamente al establecimiento de los VLE, tal y como sí hacía la Directiva 96/61/CE⁷¹⁴. Se entendía entonces que, con ello, además de plantearse problemas de incompatibilidad con el Derecho comunitario, se producía una disminución de los estándares protectores exigibles, al no quedar asegurado que estos valores pudieran ser en algunos casos más rigurosos que los que se alcanzarían con las MTD⁷¹⁵. En la actualidad, tanto la Directiva como su norma de transposición estatal no vinculan de forma directa los VLE a las normas de calidad ambiental, sino que se limitan, como hemos visto, a establecer el deber de incorporar en la autorización condiciones complementarias u otro tipo de medidas para garantizar el cumplimiento de condiciones más rigurosas que las que puedan ser alcanzadas con el uso de la MTD en una instalación.

En nuestra opinión, sin embargo, el riesgo sobre el que se alerta está suficientemente controlado con la redacción actual del articulado, en la que se vincula el cumplimiento de las normas de calidad ambiental con el establecimiento de condiciones complementarias u otro tipo de medidas en la autorización. El término “condiciones” referido a la autorización tiene un amplio alcance, que incluye, de forma indubitada, a los VLE sin que sea necesario su mención expresa para garantizar que se dé cumplimiento a las exigencias de las mencionadas normas de calidad.

La aplicación del criterio de las normas de calidad ambiental únicamente sería factible en los casos en los que sea necesario adoptar mayores exigencias protectoras con respecto a las

⁷¹² *Vid.* Artículo 14.4 de la Directiva 2010/75/UE, relativo al establecimiento de condiciones más severas.

⁷¹³ *Vid.* Artículo 22.3 del TRLPCIC, relativo al establecimiento de condiciones más severas.

⁷¹⁴ *Vid.* Artículos 10 de la Directiva 96/61/CE, relativo a las normas de calidad.

⁷¹⁵ REVUELTA PÉREZ, *El control integrado...*, cit., 2003, p.277.

condiciones derivadas de los documentos sobre las conclusiones MTD y no al contrario, con la finalidad de rebajarlas⁷¹⁶.

La opción por la que se decanta la Directiva es, en consecuencia, mantener un doble enfoque en el que se otorga cierta primacía al sistema de normas de emisión, pero admitiendo la utilización de objetivos de calidad, toda vez que, como anuncia el artículo 18 de la norma europea⁷¹⁷, en ocasiones la adopción de una técnica, aunque sea la mejor posible, no es un fin en sí mismo siendo necesario que esta técnica permitiera una protección efectiva del medio ambiente afectado por la instalación⁷¹⁸. De este modo, la relevancia dada a las normas de calidad ambiental puede equilibrar el peso que se dé a la viabilidad económica y la disponibilidad de las MTD⁷¹⁹ en el marco de la suscripción de acuerdos público-privados.

III.1.2. La relación entre los VLE y los niveles de emisión

Existe una relación directa entre los VLE y los niveles de emisión, dado que, tal y como establece la normativa IPPC, dichos valores deben garantizar que, en condiciones de funcionamiento normal, las emisiones no superen los niveles de emisión asociados a las MTD⁷²⁰, entendiéndose por tales el rango de niveles de emisión obtenido en condiciones normales de funcionamiento haciendo uso de una de las mejores técnicas disponibles o de una combinación de las mejores técnicas disponibles, según se describen en las conclusiones

⁷¹⁶ REVUELTA PÉREZ, *El control integrado...*, cit., 2003, p.267.

⁷¹⁷ Vid. Artículo 18 de la Directiva 2010/75/UE, relativo a las normas de calidad medioambiental.

⁷¹⁸ CAMPINS ERITJA, BORRAS PENTINANT y PIGRAU SOLÉ, “La adopción de...”, cit., 2004, p. 47. Los autores señalan que esta cuestión fue debatida en el marco del proceso de elaboración de la Directiva 96/61/CE. En la propuesta de la Comisión se admitía la posibilidad de establecer condiciones suplementarias más severas para dar cumplimiento a las normas de calidad ambiental y, a la inversa, optar por VLE menos estrictos cuando el cumplimiento de dichas normas quedaba suficientemente garantizado aceptándose, por lo tanto, emisiones superiores a las que habrían resultado de la aplicación del MTD. El riesgo de que esta segunda opción produjera distorsiones a la competencia propicio su eliminación introduciéndose a cambio el artículo 9.4 en el que se establecía la necesidad de tener en cuenta las características técnicas de la instalación, su implantación geográfica y las condiciones locales del medio ambiente en el momento de establecer los VLE y los parámetros y técnicas equivalentes en las condiciones del permiso.

⁷¹⁹ DEHARBE, “Les ambiguïtés de l’approche...”, cit., 1998, p. 183. VALENCIA MARTÍN, en “Contenido y alcance...”, cit., 2003, p. 44. señala que el cumplimiento de las normas de calidad ambiental sigue siendo un límite infranqueable a la hora de autorizar la instalación.

⁷²⁰ Vid. Artículo 15.3 de la Directiva 2010/75/UE, de 24 de noviembre y 7.4 del TRLP/CIC, relativos ambos a la relación de los VLE y los niveles de emisión asociados a las MTD.

sobre las MTD, expresada como una media durante un determinado período de tiempo en condiciones de referencia específicas⁷²¹.

Es por ello por lo que la Decisión 2012/119 recoge en su apartado 3.3.1. que las conclusiones sobre una MTD con niveles de emisión asociados incluirán un rango numérico de niveles de emisión. Añade el apartado que las unidades, las condiciones de referencia (por ejemplo, contenido de oxígeno de los gases de combustión, temperatura, presión) –si procede– y el período de referencia (por ejemplo, media horaria, diaria, semanal, mensual, anual) tienen que definirse de manera inequívoca⁷²².

III.1.3. Las MTD, criterio esencial para establecer los VLE: su redefinición por la Directiva sobre las emisiones industriales

La Directiva 96/61/CE configuró las MTD como uno de los elementos característicos de la prevención y control integrados de la contaminación, definiendo lo que por ellas debía entenderse y diseñando un sistema para el intercambio de información entre los Estados miembro y las industrias con el objeto de identificar dichas técnicas, las prescripciones de control relacionadas y su evolución⁷²³. El sistema organizado para favorecer el intercambio de información consistía básicamente en que los Estados miembro remitieran a la Comisión, con una periodicidad trienal, los datos representativos sobre los VLE disponibles establecidos para categorías específicas de actividades enumeradas en el Anexo I de la

⁷²¹ Vid. 3.13 de la Directiva 2010/75/UE, de 24 de noviembre y artículo 3,15 del TRLPCIC, relativos ambos a la definición del término “niveles de emisión”.

⁷²² Vid. apartado 3.3.1 de la Decisión 2012/119, relativo a las conclusiones sobre una MTD con niveles de emisión asociados.

⁷²³ Vid. Artículos 2.11. y 16 de la Directiva 96/61/CE, de 24 de septiembre, relativos a la definición del concepto “mejores técnicas disponibles” y al intercambio de información acerca de dichas medidas entre los Estados miembro y las industrias, respectivamente. Con el fin de organizar este sistema la Comisión creó la Oficina Europea para la Prevención y Control Integrados de la Contaminación (EIPPCB) en el Instituto de Prospectiva Tecnológica de Sevilla (IPTS) del Centro Común de Investigación (CCI). La Oficina, que inició sus actividades en enero de 1997, tiene desde entonces como principal tarea, la gestión del sistema de intercambio de información diseñado por el artículo 16 de la Directiva y la elaboración de la documentación técnica relativa a las mejores técnicas disponibles de las actividades afectadas por la normativa europea. A este respecto el 7 de enero de 1998, se publicó la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, relativa a creación de la Oficina Europea para la Prevención y el Control Integrados de la Contaminación en el Instituto de Prospectiva Tecnológica del Centro Común de Investigación [COM (97) 733 final].

Directiva y, en su caso, de las MTD de las cuales se deriven dichos valores. La Comisión publicaría cada tres años los resultados de este intercambio de información, además de informes sobre la aplicación de la Directiva y su eficacia comparada con otros instrumentos de protección del medio ambiente.

La importancia de que las autoridades competentes para el otorgamiento de las autorizaciones habilitantes del funcionamiento de la instalación dispusieran de información actualizada sobre la evolución de las MTD, tal y como se encomendaba a los Estados miembro en la Directiva⁷²⁴, radicaba en el hecho de que los VLE, los parámetros y las medidas equivalentes, incluidas en la autorización, se debían basar en las MTD, sin prescribir la utilización de una técnica o tecnología concreta y tomando en consideración aspectos como las características técnicas de la instalación, su implantación geográfica y las condiciones locales del medio ambiente⁷²⁵.

En el año 2005 se hizo público el informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la aplicación de la Directiva 96/61/CE, en el que, entre otras cuestiones, se detallaban los problemas derivados de la transposición y aplicación de la Directiva en los Estados miembro⁷²⁶. Entre estos problemas se citaban las dificultades halladas para la determinación de las condiciones del permiso basadas en las MTD. Pese a reconocer los beneficios de este instrumento, se estimaba como necesario el logro de una mayor coherencia técnica con otras normativas ambientales y el desarrollo de documentos de orientación sobre cuestiones fundamentales de la Directiva.

Dos años más tarde, en 2007, la Comisión Europea publicaba su propuesta de Directiva sobre las emisiones industriales con el fin de revisar el sistema de prevención y control integrados de la contaminación. Una de las cuestiones sobre las que se pretendía realizar cambios de fondo era la relativa a la determinación de las condiciones de la autorización y,

⁷²⁴ *Vid.* Artículo 11 de la Directiva 96/61/CE, de 24 de septiembre, relativo a la información a las autoridades competentes sobre la evolución de las MTD.

⁷²⁵ *Vid.* Artículo 9.4. de la Directiva 96/61/CE, de 24 de septiembre, relativo a las condiciones del permiso y su relación con las MTD.

⁷²⁶ *Vid.* Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 3 de noviembre de 2005, sobre la aplicación de la Directiva 96/61/CE relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación [COM (2005) 540 final].

en concreto, en lo concerniente a las MTD, respecto de las cuales se señalaba que se habían detectado deficiencias significativas en su puesta en práctica debido, por un lado, a la vaguedad de la legislación existente en aquel momento sobre esta cuestión y el alto grado de flexibilidad que tenían las autoridades competentes para apartarse de esta legislación en el momento de la concesión de los permisos y, por otro lado, al papel poco claro de los documentos de referencia sobre las MTD⁷²⁷.

Advertidas estas deficiencias en la aplicación del sistema de prevención y control integrados de la contaminación, la nueva Directiva 2010/75/UE incorporó una serie de disposiciones con el fin de reforzar y precisar la utilización de las MTD en el otorgamiento de las autorizaciones, toda vez que, con arreglo a dicha norma, los VLE que constan en la autorización que autorice la explotación de una instalación, deberán garantizar con carácter general que, en condiciones de funcionamiento normal, las emisiones no superen los niveles de emisión asociados a las MTD que se establecen en las conclusiones sobre las conclusiones a ellas relativas⁷²⁸. De este modo, la nueva Directiva hace de estos documentos la referencia obligada del órgano competente para el establecimiento de los VLE en el marco de la autorización, debiendo figurar en ellos la descripción de las MTD, la información para evaluar su aplicabilidad, los niveles de emisión, monitorizaciones y niveles de consumo asociados a dichas técnicas y, si procede, las medidas de rehabilitación del emplazamiento de que se trate⁷²⁹.

⁷²⁷ La Propuesta de Directiva señalaba en su página 11 que debido a estas deficiencias los permisos expedidos a menudo incluían condiciones que no se basaban en las MTD recogidas en los documentos de referencia, produciéndose una desviación de la norma poco o nada justificada que determinaba finalmente que los beneficios ambientales perseguidos por la norma no se hubieran obtenido y las distorsiones del mercado fueran todavía apreciables. La STJUE de 26 de mayo de 2011 reconoce que la Directiva IPPC no pretendía una armonización completa y que los Estados miembro conservaban la facultad, en el sentido del artículo 9, apartados 7 y 8, de esa Directiva, de establecer otras condiciones de autorización específicas, en su caso, reforzadas, y de fijar las obligaciones particulares para categorías específicas de instalaciones en prescripciones imperativas generales, siempre que se garantice un enfoque integrado y un nivel elevado equivalente de protección del medio ambiente en su conjunto.

⁷²⁸ *Vid.* Artículo 15.3. de la Directiva 2010/75/UE, de 24 de noviembre, relativo a los valores límite de emisión y las mejores técnicas disponibles. REVUELTA PÉREZ, en “Mejores técnicas disponibles...”, cit., 2019, p.7, afirma que es comprensible que el legislador europeo optara por una aplicación inicial laxa de las reglas de las mejores técnicas disponibles ya que era necesario poner en marcha el intercambio de información sobre MTD.

⁷²⁹ *Vid.* Artículo 3.12. de la Directiva 2010/75/UE, de 24 de noviembre, relativo a la definición del concepto “conclusiones sobre las MTD”.

Con las modificaciones introducidas, el papel que ahora desempeñan las MTD difiere del que le otorgaba la Directiva 96/61/CE, dado que, si bien es cierto que en esta norma las MTD ocupaban un importante lugar en la fijación de los VLE, se establecían disposiciones que limitaban sus posibles efectos. En este sentido, la Directiva 96/61/CE preveía la posibilidad de considerar las características técnicas de la instalación, su ubicación geográfica y las condiciones locales del medio ambiente como elementos que el órgano competente para otorgar la autorización debía considerar para determinar los VLE aplicables, junto con la información suministrada por la Administración General del Estado a las Comunidades Autónomas en relación con las MTD, sus prescripciones de control y su evolución⁷³⁰. La enumeración de estos elementos tenía como finalidad otorgar criterios al órgano competente otorgante de la AAI, para, si era preciso, aminorar el rigor de los VLE basados en las MTD o, en caso de que fuera necesario, aumentarlo. En nuestra opinión, esta segunda posibilidad es más teórica que real puesto que si los valores están basados en dichas técnicas, será difícil poder cumplir con VLE más estrictos⁷³¹. Dicha enumeración se recoge también en el TRLPCIC, tal y como expondremos más adelante en este capítulo, pero con la finalidad de facilitar elementos de valoración discrecionales con los que fijar los VLE en relación con los rangos de niveles de emisión que en las conclusiones sobre las MTD se contienen. Es decir, reforzando el papel de estas conclusiones como fundamento de los valores que se determinen en la autorización, aunque otorgando una flexibilidad limitada dentro de los rangos de niveles de emisión que se recogen en las conclusiones⁷³².

⁷³⁰ Vid. Artículo 9.4 de la Directiva 96/61/CE, de 24 de septiembre, relativo a las condiciones del permiso y su relación con las MTD.

⁷³¹ VALENCIA MARTÍN, en “Contenido y alcance...”, cit., 2003, p.37, opina que la implantación geográfica y las condiciones locales del medio ambiente podrían habilitar para teóricamente elevar los VLE por encima de los que exigiría la aplicación de las MTD, mientras que el criterio de las características técnicas de la instalación podría haber sido utilizado como elemento diferenciador dentro de un mismo sector entre instalaciones nuevas y existentes. REVUELTA PÉREZ, en *El control integrado...*, cit., 2003, p.286, entiende que con estos elementos discrecionales se otorgaba un margen de apreciación de las circunstancias concurrentes en casa proyecto de actividad con el fin de que la Administración pueda elevar el nivel de protección que resulta de la aplicación mecánica de las MTD.

⁷³² Vid. Artículo 7.1 del TRLPCIC relativo a los criterios a tener en cuenta en la determinación de los valores límite de emisión.

III.2. El concepto de MTD en la Directiva sobre las emisiones industriales

Tanto la Directiva 2010/75/UE como el TRLPCIC, definen el concepto de MTD en términos similares a los que se contenían en la Directiva 96/61/CE, aunque con algunos matices que creemos importante destacar⁷³³. Así, la nueva norma europea establece que por MTD debe entenderse “la fase más eficaz y avanzada de desarrollo de las actividades y de sus modalidades de explotación, que demuestren la capacidad práctica de determinadas técnicas para constituir la base de los VLE y otras condiciones del permiso destinadas a evitar o, cuando ello no sea practicable, reducir las emisiones y el impacto en el conjunto del medio ambiente”. La norma estatal reproduce esta definición sustituyendo el término “permiso” por el de “autorización” que, como ya hemos señalado, es el que se utiliza en todas las disposiciones que configuran el régimen jurídico sobre las emisiones industriales en el Estado. Asimismo, el TRLPCIC menciona “la salud de las personas” como uno de los objetivos a proteger del impacto de las emisiones junto con el “conjunto del medio ambiente”. Pensamos que la inserción de este objetivo por el legislador estatal, además de ser acorde con la finalidad principal de la normativa sobre las emisiones industriales, guarda directa relación con el artículo 7.1.e) del TRLPCIC que en la determinación de los VLE y medidas técnicas equivalentes ordena que se tenga en cuenta la incidencia de las emisiones en la salud humana potencialmente afectada⁷³⁴.

Parece claro, en consecuencia, que la definición del concepto de MTD en la normativa IPPC supone la incorporación de una cláusula técnica en la autorización que remite a lo que en cada momento ofrezca el desarrollo tecnológico y los conocimientos científicos, con el fin último de que se limite el impacto de la instalación y de sus procesos⁷³⁵. Con ello se pretende imponer el empleo de tecnologías de producción y formas de diseño, construcción, mantenimiento y explotación de instalaciones más eficaces para la consecución de los objetivos de la normativa⁷³⁶.

⁷³³ Vid. Artículos 3.10 de la Directiva 2010/75/UE, de 24 de noviembre y 3.12 del TRLPCIC, relativos ambos a la definición de las MTD.

⁷³⁴ Vid. 7.1.e) del TRLPCIC, relativo a la determinación de los VLE y las medidas técnicas equivalentes.

⁷³⁵ CAMPINS ERITJA, BORRAS PENTINANT y PIGRAU SOLÉ, “La adopción de...”, cit., 2004, pp. 53 y 54.

⁷³⁶ VALENCIA MARTÍN, “Contenido y alcance...”, cit., 2003, p.32.

Pero junto a esta definición general, la normativa sobre las emisiones industriales desglosa el concepto de MTD en tres definiciones adicionales con el fin de precisar y facilitar la interpretación del concepto⁷³⁷. Así, se definen los términos “técnicas”, “técnicas disponibles” y “mejores técnicas” en tres apartados consecutivos redactados de idéntica forma en las dos normas, la Directiva y el TRLPCIC⁷³⁸.

III.2.1. El concepto de “técnicas” entendido en un sentido amplio

Entre la doctrina existe consenso al considerar que la definición del término “técnicas” que se contempla en la normativa sobre las emisiones industriales tiene un sentido mucho más amplio que el de “tecnologías”, puesto que incluye no solo la tecnología utilizada en una instalación sino también la forma en la que esta ha sido diseñada, construida, mantenida, explotada y, finalmente, paralizada⁷³⁹.

Al hacer referencia esta definición a la forma en la que instalación es mantenida y explotada se estaría aludiendo, no solo a los medios materiales necesarios para prevenir y limitar los impactos provenientes de la misma, sino también a otro tipo de medidas relacionadas directamente con la propia gestión de la actividad. Adquirirían así, protagonismo, los sistemas de gestión ambiental dirigidos a mejorar el comportamiento ambiental global de una actividad IPPC, que deberían cumplir con los requisitos que se definan en el documento de conclusiones sobre las MTD aplicables al sector al que pertenezca la actividad⁷⁴⁰. Otras medidas de este tipo podrían ser las relativas a la gestión de residuos con el fin de organizar

⁷³⁷ PERNAS GARCÍA, *Estudio jurídico sobre...*, cit., 2004, p.234.

⁷³⁸ Vid. apartados a), b) y c) de los artículos 3.10 de la Directiva 2010/75/UE, de 24 de noviembre y 3.12 del TRLPCIC.

⁷³⁹ Mantienen esta opinión, entre otros, HERRERA FERNÁNDEZ, “Reto y novedad...”, cit., 2000, p.6; PÉREZ FERNÁNDEZ, “La Directiva relativa...”, cit., 2000, p. 186; PERNAS GARCÍA, *Estudio jurídico sobre...*, cit., 2004, p. 235.

⁷⁴⁰ PERNAS GARCÍA, en “Estudio jurídico sobre...”, cit., 2004, p. 235, estima, no obstante, que este tipo de medidas supondría que las facultades de intervención de la Administración se extenderían a la propia gestión ambiental de la empresa en contraposición con el principio de libertad de empresa que el artículo 38 de la CE consagra y por el que se impide que la Administración limite la libertad de decisión económica del empresario. Alude el autor a la imposibilidad de que la gestión de la empresa se vea restringida por la Administración, a menos que se establezca legalmente la obligatoriedad de adoptar un sistema de gestión ambiental como puede ser EMAS. En este sentido, VELASCO CABALLERO, en *Las cláusulas accesorias...*, cit., 1996, p. 244.

las actividades y procesos desarrollados en la instalación, de modo que se hagan efectivos los principios de la política de residuos o las denominadas “medidas operativas”, tales como la mejora de la inspección y el mantenimiento de la maquinaria o el cierre de puertas y ventanas para disminuir los niveles de ruido⁷⁴¹.

III.2.2. Técnicas disponibles a una escala sectorial, no individualizada

De acuerdo con la definición que se contiene en la normativa sobre las emisiones industriales, para que las técnicas puedan calificarse de “disponibles”, es preciso que estén desarrolladas a una escala que permita su aplicación en el contexto del sector industrial correspondiente, teniendo en cuenta el punto de vista económico y técnico. Para ello, deberán tomarse en consideración los costes y los beneficios, con independencia de si las técnicas se utilizan o producen en el Estado miembro en el que se ubica la instalación o fuera de él, siempre que su titular⁷⁴² pueda tener acceso a ellas en condiciones razonables.

El mandato que la normativa contiene, en el sentido de valorar la viabilidad económica de la utilización de una técnica considerando los costes y los beneficios⁷⁴³, es una cuestión no exenta de complicaciones por la escasa concreción con la que la normativa trata esta cuestión⁷⁴⁴. Con el fin de cubrir, en alguna medida, esta laguna, la Decisión 2012/119 señala, al hacer referencia a los aspectos económicos, que los documentos BREF deberán

⁷⁴¹ Este tipo de medidas se incluyen, por ejemplo, en el documento de conclusiones sobre las MTD para las grandes instalaciones de combustión adoptado por la Decisión de ejecución 2017/1442/UE de la Comisión de 31 de julio de 2017 por la que se establecen las conclusiones sobre las mejores técnicas disponibles (MTD) conforme a la Directiva 2010/75/UE del Parlamento Europeo y del Consejo para las grandes instalaciones de combustión.

⁷⁴² El artículo 3.27. del TRLPCIC, definen el término “titular” como cualquier persona física o jurídica que explote total o parcialmente, o posea, la instalación. La Directiva 2010/75/UE, de 24 de noviembre es más explícita en este punto dado que su artículo 3.15. se refiere a la instalación en general y a la instalación de combustión, de incineración de residuos o de co-incineración de residuos. Además, cuando la legislación nacional así lo disponga, considera titular a quien ostente por delegación un poder económico determinante sobre la explotación técnica de la instalación o planta.

⁷⁴³ La STJUE de 26 de mayo de 2011 (Asuntos C-165/09 a C-167/09)), puso de manifiesto que la aplicación de las MTD tenía en cuenta los costes y ventajas. En todo caso, tal y como señala el Documento de referencia sobre la economía y los aspectos interambientales, de julio de 2006, p.3, “(...) llevar a cabo evaluaciones sigue siendo un proceso costoso, por lo que es preferible no recurrir a ellas a no ser que haya un verdadero desacuerdo sobre si una técnica (o combinación de ellas) propuesta es una de las MTD”.)

⁷⁴⁴ Tal y como señala DOMÍNGUEZ SERRANO, en *La prevención y...*, cit., 2003, p. 428, al tratar la cuestión económica se plantea el problema de cómo debe el derecho abordar la realidad económica y tecnológica de los riesgos y las consecuencias jurídicas a que dan lugar.

proporcionar información sobre las siguientes cuestiones: el coste de las técnicas (capital necesario para realizar la inversión, funcionamiento y mantenimiento de la técnica, detallando el cálculo o estimación de esos costes); el eventual ahorro que supone su utilización (reducción del consumo de materias primas o energía, de las tasas sobre residuos o del período de amortización de unas técnicas sobre otras); los ingresos y demás beneficios, explicando cómo se han calculado o estimado; datos relativos a las instalaciones nuevas y existentes a fin de determinar, llegado el caso, la viabilidad económica de la técnica para el sector y las posibles limitaciones económicas para su aplicabilidad⁷⁴⁵.

A pesar de disponer de algunas pautas interpretativas como las expuestas, y siendo claro que la disponibilidad de la técnica se acredita, inicialmente por su presencia en el mercado como consecuencia de la existencia de oferta tecnológica que la genere⁷⁴⁶, el juicio de proporcionalidad sobre los costes y los beneficios derivados de su utilización da lugar a plantearse la siguiente cuestión: ¿debe este juicio realizarse de forma individualizada para cada instalación IPPC o, más genéricamente, para cada sector industrial afectado por la normativa que estudiamos? A esta pregunta se ha venido dando respuesta por la doctrina en diferentes sentidos. Mientras algunos autores⁷⁴⁷ estiman que la valoración de la disponibilidad de la técnica o tecnología debe llevarse a cabo considerando los costes y los beneficios de cada concreta instalación, otros⁷⁴⁸ entienden que dicha disponibilidad debe medirse solo teniendo en cuenta la relación entre inversión y rentabilidad propia del sector productivo en el que vaya a aplicarse la técnica. Sin embargo, en lo que parece coincidir la mayoría de los autores es en el hecho de que, en todo caso, se valoren las circunstancias socioeconómicas del territorio donde vaya a implantarse la actividad, permitiendo ciertas tolerancias debido a una baja densidad industrial o a la no disponibilidad de tecnologías

⁷⁴⁵ Decisión 2012/119, p. 63.

⁷⁴⁶ PERNAS GARCÍA, *Estudio jurídico sobre...*, cit., 2004, p. 236. NAVES ARNALDOS, DÍEZ SANZ y ORDÓÑEZ GARCÍA, en “La Ley de...”, cit., 2004, p. 141, opinan que las MTD no pueden consistir simplemente en aplicar las tecnologías más punteras del mercado ya que esto afectaría a la competitividad de las empresas favoreciendo a las más potentes.

⁷⁴⁷ PERNAS GARCÍA, en *Estudio jurídico sobre...*, cit., 2004, p. 237, apoyándose en la Comunicación de la Comisión al Consejo, “Hacia la producción sostenible, 2003, p.16, en la que se señalaba que las MTD pueden variar de una instalación a otra porque es obvio que los costes y beneficios también pueden hacerlo. El autor también considera que la valoración de los costes económicos a la hora de determinar las MTD se ve dificultada por la reticencia del sector industrial a comunicar datos económicos, tal y como expone la Comunicación. Comisión Europea “Hacia la producción...”, 2003, p.20

⁷⁴⁸ PÉREZ FERNÁNDEZ, “La Directiva relativa...”, cit., 2000, p. 186.

autóctonas con el fin de evitar el monopolio de los Estados más avanzados y ricos⁷⁴⁹. Este enfoque es recogido por la propia Directiva 2010/75/UE, cuando en su parte expositiva señala que el marco general para el control de las principales actividades industriales debe tener en cuenta, siempre que sea necesario, la situación económica y las especificidades locales del lugar donde se desarrolle la actividad industrial⁷⁵⁰.

En nuestra opinión, la interpretación más correcta sobre esta cuestión sería la de considerar que la valoración de la disponibilidad debe hacerse en el contexto del sector industrial y no en relación con la instalación concreta afectada por la normativa. Esta afirmación encuentra su fundamento, en primer lugar, en la propia definición del término “técnicas disponibles” en la que explícitamente se menciona este contexto⁷⁵¹. En segundo lugar, abundan en esta interpretación las normas dictadas por la propia Comisión que al referirse al ámbito y al contenido de los documentos de referencia sobre MTD⁷⁵² señalan que en cada documento deberá figurar información general sobre el sector del que se ocupa, incluyendo información, entre otras cuestiones, sobre el tamaño de las instalaciones y su distribución geográfica⁷⁵³. En esas mismas normas, al referirse a las consideraciones técnicas en relación con la aplicabilidad, se señala que debe especificarse si la técnica puede aplicarse a todo el sector industrial al que se refiere el documento de referencia o si existen restricciones de carácter técnico que lo impidan, tales como el tipo de instalaciones y procesos, su tamaño o capacidad, el tipo de combustible o materia prima o las condiciones climáticas. En todo caso, la Comisión deja claro que estas restricciones no constituyen una lista de las

⁷⁴⁹ En este sentido se pronuncia PÉREZ FERNÁNDEZ, en “La Directiva relativa...”, cit., 2000, pp. 186 y 187. LOPERENA ROTA, en *Los principios del...*, cit., 1998, p.107, afirma que será el nivel de desarrollo de un país el que determine cuál es la tecnología adecuada a su economía. Por su parte, BETANCOR RODRÍGUEZ, en *Instituciones de derecho...*, cit., 2001, p.187, entiende que la existencia de VLE más o menos estrictos en las instalaciones industriales de cada Estado miembro, entronca con el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, de clara presencia en el derecho internacional del medio ambiente y con el criterio de la consideración de la diversidad socioeconómica en las diferentes regiones en la UE.

⁷⁵⁰ Vid. Considerando nº2 de la Directiva 2010/75/UE, de 24 de noviembre.

⁷⁵¹ Vid. Artículos 3.10.a) y 12.b) de la Directiva 2010/75/UE, de 24 de noviembre y del TRLPCIC, relativos ambos a la definición del término “técnicas disponibles”.

⁷⁵² Vid. Artículo 3.11 y 3.7 de la Directiva 2010/75/UE, de 24 de noviembre y del TRLPCIC, relativos ambos a la definición del término “documento de referencia MTD”.

⁷⁵³ Decisión 2012/119, p. 13.

condiciones locales que podrían afectar a la aplicabilidad de la técnica en una instalación determinada⁷⁵⁴.

III.2.3. Mejores para reducir el impacto en el conjunto del medio ambiente y la salud de las personas

De acuerdo con la Directiva 2010/75/UE y el TRLPCIC, el término “mejores”, referido a las técnicas, se entiende como aquellas que son más eficaces para alcanzar un alto nivel general de protección del medio ambiente en su conjunto⁷⁵⁵.

Creemos que esta definición no aporta nada adicional a la definición conjunta que del término “MTD” recogen la Directiva y la norma estatal, si bien es cierto que con una diferencia que es preciso destacar. La Directiva define a las mejores técnicas como las fase más eficaz y avanzada del desarrollo de las actividades y de sus modalidades de explotación, que demuestran la capacidad práctica para que constituyan la base de los VLE y otras condiciones de la autorización destinadas a evitar, o cuando ello nos sea practicable, reducir las emisiones y el impacto en el conjunto del medio ambiente. Por su parte, el TRLPCIC, manteniendo esta definición, añade también la salud de las personas como objeto de protección⁷⁵⁶, en consonancia con los objetivos de la normativa sobre las emisiones industriales a los que nos hemos referido en el capítulo I de este trabajo.

⁷⁵⁴ Decisión 2012/119, p. 16. La Decisión cita las principales restricciones que cabe identificar para la aplicabilidad de la técnica tales como el tipo de instalaciones o procesos utilizados en el sector en los que la técnica no pueda aplicarse o condicionamientos como el hecho de que se trate de una instalación nueva o existente, el tamaño, la capacidad, el factor de carga de la instalación, la cantidad, el tipo y la calidad del producto fabricado, el tipo de combustibles o materia prima que se utilice, el bienestar de los animales o las condiciones climáticas. Estas mismas normas señalan que deberá proporcionarse información sobre el coste de las técnicas, incluyendo la relativa al mercado del sector con el objeto de contextualizar el coste de las técnicas, y aportarse datos relativos a las instalaciones nuevas y existentes con los que evaluar la viabilidad de la técnica para el sector y las posibles limitaciones económicas para su aplicabilidad.

⁷⁵⁵ *Vid.* Artículos 30.10.c) de la Directiva 2010/75, de 24 de noviembre y 3.12. c) del TRLPCIC, relativos a la definición del término “mejores técnicas”.

⁷⁵⁶ *Vid.* Artículos 3.10 de la Directiva 2010/75/UE, de 24 de noviembre y 3.12 del TRLPCIC.

IV. LOS ACUERDOS PUBLICO-PRIVADOS COMO MEDIO PARA REGULAR LA APLICACIÓN DE MTD EN UNA INSTALACIÓN IPPC

IV.1. La aplicación de las MTD en una instalación IPPC, una obligación de resultado, no de medios: la no idoneidad de los acuerdos público-privados para su determinación

La normativa sobre las emisiones industriales deja patente el carácter no preceptivo de la utilización de las MTD. Así lo dispone la Directiva 2010/75/UE, cuando señala que los VLE, los parámetros y las medidas técnicas equivalentes se basarán en las mejores técnicas disponibles, pero sin prescribir la utilización de una técnica o tecnología específica⁷⁵⁷. Correlativamente, TRLPCIC señala que, para la determinación en la AAI de los VLE, se deberá tener en cuenta, entre otras cuestiones, la información suministrada en relación con las conclusiones relativas a las MTD, aunque sin prescribir la utilización de una técnica o tecnología específica⁷⁵⁸. En este sentido, el TJUE ya había declarado que la utilización de las MTD, de acuerdo con la Directiva 96/61/CE, no era preceptiva dado que los documentos de referencia, BREF, no tenían valor vinculante ni estaban destinados a interpretar la Directiva, limitándose a indicar el estado en que se encuentran los conocimientos técnicos en materia de MTD para un sector concreto⁷⁵⁹.

Este carácter no preceptivo de las MTD se plasma también en la Decisión 2012/119 en la que se indica que la lista de técnicas descritas en las conclusiones sobre las MTD no es ni prescriptiva ni exhaustiva, pudiendo utilizarse otras técnicas que ofrezcan, por lo menos, un nivel de protección ambiental equivalente⁷⁶⁰. Estos documentos constituirían criterios e informaciones técnicas que se dirigen a los Estados miembro para que sean utilizados por el órgano competente en el momento de establecer los VLE, los parámetros y las medidas

⁷⁵⁷ *Vid.* Artículo 15.2 de la Directiva 2010/75/UE, de 24 de noviembre, relativo, a la determinación de los VLE, parámetros equivalentes y medidas técnicas y su relación con las MTD.

⁷⁵⁸ *Vid.* Artículo 7.1.a) del TRLPCIC, relativo a la determinación de los VLE y medidas técnicas equivalentes.

⁷⁵⁹ STJUE de 22 de enero de 2009, C-473/07. La Directiva 96/61/CE, de 24 de septiembre, en el Considerando nº17 y en el artículo 9.4, relativo a las condiciones del permiso, aludían expresamente al carácter no preceptivo de la utilización de técnicas y tecnologías específicas.

⁷⁶⁰ Decisión 2012/119, p.19.

técnicas equivalentes y el resto de las condiciones que forman parte de la autorización que se otorgue⁷⁶¹.

Sin embargo, donde la normativa sobre las emisiones industriales se muestra terminante es al señalar que los VLE que la autoridad competente fije en la autorización, deberán garantizar que las emisiones procedentes de una instalación, en condiciones de funcionamiento normal, no superen los niveles de emisión asociados a las MTD⁷⁶². Es decir, estaríamos ante una obligación de resultado y no de medios, ya que lo que se exige a las instalaciones es un comportamiento ambiental determinado, esto es, no superar unos concretos niveles de emisión que se apoyan en una base técnica en relación con un concreto sector industrial, pero sin obligar a aplicar las técnicas y las tecnologías que se identifican en las conclusiones⁷⁶³. Es por ello por lo que la autoridad competente está jurídicamente obligada a hacer respetar la prohibición de no superar los niveles de emisión especificados en las conclusiones y no a imponer ciertos valores⁷⁶⁴; una obligación que contrasta con lo que por algún autor⁷⁶⁵ se ha calificado de “vaguedad” de las disposiciones relativas a la utilización de las MTD en la Directiva 96/61/CE, permitiendo a las autoridades competentes apartarse de los documentos de referencia⁷⁶⁶. Una práctica que ha podido influir en el hecho

⁷⁶¹ REVUELTA PÉREZ, en “Mejores técnicas disponibles...”, cit., 2019, p.18, señala que los BREF ni son vinculantes ni son normas jurídicas, pudiendo ser considerados como “dictámenes periciales anticipados” a efectos de esta técnica de protección ambiental.

⁷⁶² *Vid.* Artículos 15.3 de la Directiva 2010/75/UE, de 24 de noviembre, y 8.4 TRLPCIC, relativos al establecimiento de los valores límite de emisión.

⁷⁶³ REVUELTA PÉREZ, “La revalorización de...”, cit., 2012, p 490. Esta es también la opinión de PERNAS GARCIA, “La transposición de...”, cit., 2013, pp. 31 y 32, cuando señala que pese a que las conclusiones no tienen carácter imperativo, si puede afirmarse que tanto la Directiva 2010/75/UE, como su norma de trasposición estatal, confieren eficacia jurídica vinculante a los VLE en ellas establecidos dentro de los rangos fijados, de suerte que la normativa de emisiones industriales configura una obligación de resultados, esto es, cumplir con los VLE asociados a la MTD, y no de medios, puesto que no existe obligación de aplicar las técnicas contempladas en las conclusiones.

⁷⁶⁴ BETANCOR RODRÍGUEZ, “Valores límite de...”, cit., 2012, p.15. A este respecto hay que recordar que los VLE asociados con las MTD se expresan en rangos de valores y no en valores exactos de forma que, tal y como la Decisión 2012/119 señala en su página 20, “un rango de valores puede reflejar las diferencias existentes dentro de un tipo determinado de instalación (por ejemplo, diferencias en el grado/pureza y calidad del producto acabado, diferencias en la concepción, construcción, tamaño y capacidad de la instalación, etc.) que se traducen en diferencias en el comportamiento ambiental registrado cuando se aplican las MTD”.

⁷⁶⁵ PERNAS GARCIA, “La transposición de...”, cit., 2013, p. 27.

⁷⁶⁶ Una práctica que ha podido influir en el hecho de que la Directiva 96/61/CE no haya logrado conseguir sus objetivos ambientales y no haya impedido el falseamiento de la competencia derivado de la aplicación desigual de sus exigencias. Esta es la opinión recogida en el documento de trabajo de los servicios de la Comisión “Resumen de la evaluación de impacto que acompaña a la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y

de que la Directiva IPPC no haya logrado conseguir sus objetivos ambientales y no haya impedido el falseamiento de la competencia derivado de la aplicación desigual de sus exigencias.

Podría entenderse que esta configuración de las MTD recogida en la Directiva sobre las emisiones industriales responde al deseo del legislador de no frenar la innovación tecnológica sin ceñirse a la utilización de unas determinadas técnicas y tecnologías, pero a costa de una menor seguridad jurídica. Sin embargo, y siguiendo la opinión de alguna autora⁷⁶⁷, no creemos que sea esta la razón, puesto que la propia normativa contempla un mecanismo para promover el desarrollo tecnológico y la innovación consistente en la revisión periódica y actualización cuando proceda, de los documentos sobre conclusiones mediante el intercambio de información con los Estados miembro, las industrias afectadas, las ONG promotoras de la protección del medio ambiente y la Comisión⁷⁶⁸.

La flexibilidad a la que nos referimos vendría motivada por la dificultad técnica de realizar una remisión nominada a los documentos sobre conclusiones que no pueden cubrir de forma inmediata todas las instalaciones y sectores afectados por la normativa sobre emisiones industriales, máxime teniendo en cuenta la constante evolución de los sistemas, procesos productivos y de funcionamiento de dichas instalaciones. Es por ello por lo que el legislador ha establecido como tarea propia de la Comisión la elaboración de los documentos de referencia resultantes del intercambio de información organizado, de acuerdo con el artículo 13 de la Directiva en los que describen, en particular, las técnicas aplicadas, las emisiones actuales y los niveles de consumo, las técnicas que se tienen en cuenta para determinar las MTD, así como las conclusiones sobre estas y las técnicas emergentes⁷⁶⁹.

del Consejo sobre las emisiones industriales (prevención y control integrados de la contaminación)”, SEC (2007) 1682, 21 de diciembre de 2007.

⁷⁶⁷ REVUELTA PÉREZ, “La revalorización de...”, cit., 2012, pp. 475-476.

⁷⁶⁸ Vid. Artículo 13. de la Directiva 2010/75/UE, de 24 de noviembre, relativo a los documentos de referencia e intercambio de información. El carácter dinámico que deben tener los documentos de conclusiones sobre MTD queda reflejado, asimismo, en el apartado 4.4.5 de la Decisión 2012/119 que recomienda invitar a “proveedores de equipos” que puedan aportar información técnica y económica de utilidad para la elaboración y revisión de los BREF, a que participen activamente en el intercambio de información.

⁷⁶⁹ Vid. Artículo 2.11 y 12 de la Directiva 2010/75/UE y 3.5 y 7 del TRLPCIC, relativos a la definición de los términos “documento de referencia MTD” y “conclusiones sobre las MTD”.

Creemos, por lo tanto, que el carácter no preceptivo de las MTD determina que la vía del acuerdo público-privado no será la idónea para determinar las técnicas aplicables en una instalación IPPC.

IV.2. El caso particular de las técnicas no incluidas en las conclusiones sobre MTD: la posibilidad de suscribir acuerdos

Los artículos 14.3 de la Directiva 2010/75/UE y 22.1.a) del TRLPCIC, señalan que las conclusiones sobre la MTD deben constituir la referencia para el establecimiento de las condiciones del permiso⁷⁷⁰. En páginas anteriores hemos visto el valor de referencia que se atribuye a las conclusiones, entendiéndolo en el sentido de disponer de unos niveles determinados de comportamiento ambiental asociados a las MTD y no como un mandato de utilización de una técnica concreta.

Esta configuración de las conclusiones sobre las MTD como una obligación de resultado, y no de medio, se deriva también del contenido de los artículos 14.5 y 14.6 de la Directiva y de sus correlativos artículos 22.5 y 22.6 del TRLPCIC que establecen la posibilidad de que la autoridad competente establezca unas condiciones en la autorización que se basen en una mejor técnica disponible no descrita en ninguna de las conclusiones sobre las MTD⁷⁷¹. Es decir, el legislador está posibilitando que las condiciones que se recojan en la autorización que habilite el funcionamiento de una instalación, puedan basarse en una técnica que no forme parte de las conclusiones que se hayan elaborado para un determinado sector industrial al cual pertenezca dicha instalación.

Creemos que son dos las razones que puede justificar la utilización de una técnica que no esté incluida en las conclusiones sobre MTD aplicables a una instalación. En primer lugar, y de acuerdo con los mencionados artículos 14.5 de la Directiva y 22.5 del TRLPCIC, sería factible que pese a existir una MTD identificada en las conclusiones, el órgano competente

⁷⁷⁰ *Vid.* Artículo 14.3 de Directiva 2010/75/UE, de 24 de noviembre y 22.1.a) del TRLPCIC, relativos a las condiciones del permiso y al contenido de la autorización respectivamente.

⁷⁷¹ *Vid.* Artículo 14.5 y 6 de Directiva 2010/75/UE, de 24 de noviembre, y 22.5 y 6 del TRLPCIC, relativos a las condiciones del permiso y al contenido de la autorización respectivamente.

estableciera unas condiciones en el permiso basadas en otra u otras técnicas distintas que entendería más idóneas, en todo o en parte, para las concretas características técnicas de una instalación, por permitir de una manera más eficaz el objetivo de prevención y control de la contaminación que constituye la esencia de la norma. Para que esto sea posible, la normativa señala dos requisitos que es preciso asegurar en todo caso. Por un lado, que la identificación de la técnica se haga tomando especialmente en consideración los criterios del anexo III de la Directiva y de la norma estatal y, por otro lado, que se cumplan los requisitos del artículo 15, es decir, los relativos al cumplimiento de los VLE, parámetros equivalentes y medidas técnicas⁷⁷².

Además, los mencionados artículos 14.5 de la Directiva y 22.5 del TRLPCIC establecen como garantía adicional que la autoridad competente se asegure de que la técnica elegida, ajena a las recogidas en las conclusiones sobre MTD, garantice un nivel de protección medioambiental equivalente, en el caso de que dichas conclusiones no contengan niveles de emisiones asociados. A este respecto, es necesario señalar que con arreglo al apartado 3.3 de la Decisión 2012/119 los niveles de comportamiento ambiental asociados a las MTD pueden incluir niveles de emisión, niveles de consumo u otros niveles como por ejemplo la eficiencia en materia de reducción⁷⁷³. Por lo tanto, sería factible que, ante la inexistencia de niveles de emisión aplicables, por no estar incluidos en las conclusiones, se establecieran niveles asociados de comportamiento ambiental, como pueden ser niveles de consumo de materias primas, energía o agua o de generación de residuos.

En segundo lugar, sería posible, tal y como señalan los artículos 14.6 de la Directiva sobre las emisiones industriales y 22.6 del TRLPCIC⁷⁷⁴ que una actividad o un tipo de proceso de producción que se desarrolle en una instalación, puedan no estar cubiertos por ninguna de las conclusiones o, en su caso, que dichas conclusiones no traten todos los posibles efectos ambientales de la actividad o proceso⁷⁷⁵. Ante la falta total o parcial de criterios técnicos

⁷⁷² *Vid.* Artículo 15 de la Directiva 2010/75/UE, de 24 de noviembre, relativo a los VLE, parámetros equivalentes y medidas técnicas.

⁷⁷³ Decisión 2012/119, p. 20.

⁷⁷⁴ *Vid.* Artículo 14.6 de la Directiva 2010/75/UE, de 24 de noviembre y 22.5 del TRLPCIC, relativos a las condiciones del permiso y al contenido de la autorización respectivamente.

⁷⁷⁵ Un ejemplo de este supuesto puede ser la Decisión de ejecución 2019/2031/UE de la Comisión de 12 de noviembre de 2019 por la que se establecen las conclusiones sobre las mejores técnicas disponibles (MTD) en

contenidos en los documentos sobre conclusiones publicadas por la Comisión Europea aplicables a un sector en concreto, lo que la norma posibilita es que sea la propia autoridad competente quien fije dichos criterios y establezca las condiciones que formarán parte de la autorización basándose en las MTD que haya identificado. La normativa exige que se cumplan dos requisitos para hacer uso de esta posibilidad, esto es, consultar previamente al titular de la instalación en relación con las condiciones que se vayan a establecer en el permiso, por un lado, y considerar especialmente los criterios indicados en el anexo III de la Directiva y su equivalente de la norma estatal por otro.

Creemos que la regulación de esta importante cuestión, que permite a la autoridad competente establecer las condiciones de una autorización basándose en técnicas no identificadas en las conclusiones sobre MTD, hubiera necesitado de una redacción más ordenada y completa, de forma que se establezcan las mismas condiciones para la aplicación de esta excepcionalidad, tanto para el caso de que no existan técnicas aplicables a la concreta instalación o, habiéndolas, no se consideren adecuadas para dicha instalación.

En todo caso entendemos que es posible el uso de la vía convencional entre la autoridad competente y el titular de la instalación a fin de establecer las condiciones en la autorización basándose en las MTD que se hayan determinado y atendiendo a los criterios del anexo III de la Directiva y de la norma estatal de transposición, siempre y cuando se den los supuestos descritos con anterioridad. Dado el carácter no preceptivo de las MTD, el acuerdo tendría por objeto la determinación de los VLE y de las medidas técnicas equivalentes, no la concreción de las técnicas aplicables a la instalación

IV.3. El intercambio de información sobre las MTD y su naturaleza consensual

En los apartados anteriores hemos expuesto las razones por las que, en nuestra opinión, los acuerdos público-privados solo son un instrumento idóneo para regular la aplicación de una

las industrias de alimentación, bebida y leche, en la que las instalaciones para el tratamiento y procesado de leche se incluyen dentro del ámbito de aplicación de la decisión solamente, cuando la cantidad de leche recibida sea superior a 200 toneladas por día (valor medio anual). *Vid.* Apartado 6.4.c) de la Decisión.

determinada técnica en una instalación IPPC cuando dicha técnica no esté incluida dentro de un documento sobre conclusiones, y no en el caso de que sí lo esté.

Sin embargo, lo que afirmamos no es óbice para reconocer que el proceso diseñado por las Instituciones Europeas para la determinación de las que deban ser consideradas como MTD, a los efectos de la normativa sobre las emisiones industriales, tenga una notoria naturaleza consensual que conjuga la participación de la parte pública y de la privada. Para demostrar lo que decimos es preciso referirnos, en primer lugar, al artículo 13 de la Directiva 2010/75/UE, en el que se regula el intercambio de información sobre las MTD⁷⁷⁶, una cuestión que solo aparece regulada en la norma europea, toda vez que esta materia corresponde que sea gestionada por las Instituciones de la Unión con el objeto de limitar los desequilibrios que, en cuanto al nivel de las emisiones procedentes de las instalaciones, se podrían producir entre los Estados miembro si cada uno tuviera sus propias reglas para llevar a cabo la identificación de las citadas técnicas⁷⁷⁷.

De acuerdo con el artículo 13 de la Directiva, la Comisión debe organizar un intercambio de información entre ella, los Estados miembro, las industrias afectadas y las ONG promotoras de la protección del medio ambiente, con objeto de elaborar, revisar y, cuando sea necesario, actualizar los documentos de referencia sobre las MTD. Este intercambio de información, que la Comisión realiza a través de la Oficina Europea de IPPC (en adelante, EIPPCB, perteneciente a la DG Centro Común de Investigación) y de la DG de Medio Ambiente⁷⁷⁸, guarda relación con cuestiones como: el funcionamiento de las instalaciones y técnicas en lo que se refiere a emisiones expresadas como medias a corto y largo plazo, según proceda; las condiciones de referencia asociadas, consumo y tipo de materias primas, consumo de agua, uso de energía y generación de residuos; las técnicas usadas, controles asociados, efectos entre distintos medios, viabilidad técnica y económica y evolución

⁷⁷⁶ Vid. Artículo 13 de la Directiva 2010/75/UE, de 24 de noviembre, relativo a los documentos de referencia MTD e intercambio de información.

⁷⁷⁷ Vid. Considerando nº13 de la Directiva 2010/75/UE, de 24 de noviembre.

⁷⁷⁸ Al proceso de intercambio de información se le denomina “proceso de Sevilla” ya que su coordinación corresponde al EIPPCB cuya sede se encuentra en esta ciudad.

registrada; las MTD y técnicas emergentes definidas tras considerar los temas mencionados anteriormente⁷⁷⁹.

Añade el artículo 13 que la Comisión creará y convocará regularmente un foro compuesto por representantes de los Estados miembro, las industrias interesadas⁷⁸⁰ y las ONG promotoras de la protección del medio ambiente⁷⁸¹, y que la Comisión pedirá dictamen al foro sobre los procedimientos prácticos del intercambio de información y, entre otras cuestiones, sobre el contenido propuesto de los documentos de referencia MTD.

La regulación que se contiene en el artículo 13 de la Directiva se completa a través de la Decisión 2012/119, en la que se establecen las normas relativas a la recogida de datos y orientaciones para la redacción de los documentos de referencias MTD⁷⁸². De acuerdo con el contenido de esta decisión, la Comisión debe crear, o reactivar si ya está creado, un grupo de trabajo técnico (en adelante, GTT), con motivo de la elaboración o revisión de un BREF y cuya función es elaborar o revisar estos documentos teniendo en cuenta los resultados del intercambio de información respecto de un sector concreto. Los expertos que forman parte de los GTT son designados por los representantes del foro teniendo en cuenta sus competencias técnicas, económicas o ambientales, o su conocimiento de la legislación

⁷⁷⁹ Tal y como señala REVUELTA PÉREZ, en *El control integrado...*, cit.2003, p. 249, “la técnica de los intercambios de información tiene una larga tradición en el derecho ambiental comunitario si bien en el plano técnico apenas ha sido utilizada”. La autora cita como precedentes, aunque con diferencias sustanciales con respecto al sistema de la Directiva sobre las emisiones industriales, a la derogada Directiva del Consejo, de 28 de junio de 1984, relativa a la prevención de la contaminación atmosférica procedente de instalaciones de incineración de residuos industriales y a la Directiva 94/62/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 1994, relativa a los envases y residuos de envases.

⁷⁸⁰ REVUELTA PÉREZ, en “La participación de...”, cit. 2004, p. 80, afirma que la intervención de la industria en el sistema, dada la gran complejidad de la materia y la necesidad de disponer de los conocimientos y experiencia necesarios. Una opinión más matizada es la EMBID TELLO, en “La técnica de...”, cit., 2012, pp. 472 y 474, considera que es natural que quien detenta el conocimiento técnico domine de una u otra forma el procedimiento en el que se basa dicho conocimiento. Entiende que no es criticable sea la industria la que construya los valores límite puesto que dispone de los mejores datos de los riesgos que sus procesos generan. No obstante, añade, cuestión distinta es que esto se haga sin suficiente fundamentación científica o distorsionando los estudios por razones económicas. Por ello cuestiona el valor jurídico que cabe asignar a los VLE como instrumentos para la protección del medio ambiente y la salud.

⁷⁸¹ De acuerdo con el artículo 4.1 de la Decisión de 2011/C 145/03 de la Comisión, de 15 de mayo de 2011, por la que se crea el foro para el intercambio de información en virtud del artículo 13 de la Directiva 2010/75/UE, sobre las emisiones industriales, son miembros del mismo los Estados miembro, las organizaciones internacionales que representen a las industrias cuyas actividades estén previstas en el anexo I de la Directiva y las ONG que promuevan la protección del medio ambiente. Estas organizaciones deberán tener un nivel aceptable de representación europea.

⁷⁸² Decisión 2012/119.

ambiental, especialmente en lo relativo a la concesión de permisos o la realización de inspecciones en instalaciones industriales, así como su capacidad para integrar en el proceso de intercambio de información desde la perspectiva de los usuarios finales de los BREF⁷⁸³.

Una cuestión que nos parece relevante destacar, y que también es objeto de la Decisión 2012/119, es la relativa al hecho de que en los procesos de elaboración de los documentos sobre las MTD puedan surgir opiniones divergentes en el seno de los GTT y el modo de tratarlas. A este respecto la Decisión señala que, cuando un miembro del GTT no esté de acuerdo con las conclusiones sobre las MTD, debería presentar sólidos argumentos técnicos o económicos en relación con los efectos sobre distintos medios para justificar su postura. Si, finalmente, el GTT no consigue alcanzar un consenso sobre una cuestión, las opiniones divergentes y su justificación se harán constar en la sección del BREF titulada “Conclusiones y recomendaciones”, únicamente si se reúnen las dos condiciones siguientes: a) la opinión divergente se basa en información transmitida por el EIPPCB en el momento de redactar el proyecto de conclusiones sobre las MTD correspondientes al BREF considerado, o durante el período abierto para presentar observaciones en relación con ese proyecto; b) el miembro o miembros del GTT que expresan una opinión divergente proporcionan una justificación válida. En relación con esta última condición, la Decisión señala que el EIPPCB considerará que una justificación es válida si está respaldada por datos válidos de carácter técnico, económico o relativos a los efectos sobre otros medios pertinentes en relación con la definición de MTD. En el documento se mencionará, explícitamente, el nombre de los Estados miembro, las ONG de medio ambiente o las asociaciones industriales que hayan expresado o apoyado una opinión divergente⁷⁸⁴.

Lo expuesto deja patente dos cuestiones principales. En primer lugar, el carácter participativo que tiene el sistema para la determinación de las MTD que atiende a la

⁷⁸³ *Vid.* Apartado 4.4 de la Decisión 2012/119. La Decisión recomienda invitar a “proveedores de equipos” que puedan aportar información técnica y económica de utilidad para la elaboración y revisión de los BREF.

⁷⁸⁴ A este respecto los documentos sobre conclusiones señalan en sus considerandos menciones al dictamen emitido por el Foro. *Vid.* Considerando nº2 de la Decisión de ejecución 2017/2117/UE de la Comisión de 21 de noviembre de 2017, por la que se establecen las conclusiones sobre las mejores técnicas disponibles (MTD) conforme a la Directiva 2010/75/UE del Parlamento Europeo y del Consejo en la industria química orgánica de gran volumen de producción.

composición tanto del Foro de expertos como de los GTT⁷⁸⁵. En ambos, aparecen representada una parte pública, en la que se encuentran la propia Comisión y los representantes de los Estados miembro, y una parte privada que, aunque sin tener necesariamente los mismos intereses, está compuesta por la industria, proveedores de equipos y ONG promotoras de la protección del medio ambiente. Tal y como se ha señalado por la doctrina, la finalidad que esta amplia participación persigue es doble. Se trata, en primer lugar, de que el proceso de determinación de las MTD refleje el estado de la técnica, pero también de que se vean reflejados los diversos intereses en juego⁷⁸⁶. No obstante, el control institucional de la Unión sobre el proceso se mantiene, puesto que es la Comisión quien organiza el intercambio de información, impidiendo que se reflejen exclusivamente los intereses industriales⁷⁸⁷.

Una segunda cuestión relevante es la naturaleza consensual del proceso de intercambio de información, puesto que, aunque el acuerdo no es un requisito para la adopción de los documentos de referencia, es necesario que para el buen funcionamiento del sistema exista una amplia cooperación entre los diversos participantes en la búsqueda de soluciones consensuadas⁷⁸⁸. De esta forma, y condiciendo con la opinión del algún autor⁷⁸⁹, en alguna medida dichos documentos podrían considerarse como acuerdos ambientales a nivel europeo sobre el nivel de exigencia técnica que deberán cumplir las instalaciones IPPC.

⁷⁸⁵ REVUELTA PÉREZ, en “La participación de...”, cit. 2004, pp.78-80 subraya que el intercambio de información constituye un reflejo más de la vocación participativa de la técnica del control integrado de la contaminación. Esta vocación, añade, también se pone de relieve con la creación de inventarios de emisiones asociados a dicho control tal y como es el caso del E-PRTR.

⁷⁸⁶ REVUELTA PÉREZ, *El control integrado...*, cit., 2003, p. 256.

⁷⁸⁷ REVUELTA PÉREZ, “El sistema comunitario...”, cit., 2004, pp. 38 y 39. La autora señala que “La Comisión realiza labores de supervisión, fomento e intermediación en el proceso de intercambio de información, tratando de que los agentes implicados alcancen soluciones consensuadas, que exista equilibrio en la toma de decisiones y que se respeten los criterios que le ha ofrecido sobre las mejores técnicas disponibles, esto es económico, de protección ambiental y técnicos”.

⁷⁸⁸ REVUELTA PÉREZ, *El control integrado...*, cit., 2003, p. 256. No obstante, la autora destaca que el peso de esta tarea técnica recae, principalmente, en los sectores industriales, dado que son los que realmente disponen de la información y de los conocimientos necesarios. PERNAS GARCÍA, en *Estudio jurídico sobre...*, cit., 2004, p.244, señala a este respecto el papel relevante que la industria ha desempeñado en el proceso de determinación de las mejores técnicas disponibles apreciándose así una tendencia autorreguladora del derecho ambiental y la traslación del control público al sector privado de la fijación de los estándares de calidad ambiental.

⁷⁸⁹ PERNAS GARCÍA, *Estudio jurídico sobre...*, cit., 2004, p.245

V. LA DETERMINACIÓN DE LOS VLE EN LA AAI MEDIANTE ACUERDO: LOS SUPUESTOS ADMISIBLES Y SUS CONDICIONES

De conformidad con lo que disponen la Directiva 2010/75/UE y el TRLPCIC, entre las medidas que debe incluir la AAI de una instalación IPPC deberán figurar los VLE para las sustancias contaminantes enumeradas en el anexo II, así como para otras sustancias contaminantes que puedan ser emitidas en cantidad significativa por la instalación de que se trate, habida cuenta de su naturaleza y potencial de traslados de contaminación de un medio a otro y, en su caso, los parámetros o las medidas técnicas equivalentes que complementen o sustituyan a dichos VLE⁷⁹⁰.

La materialización de esta previsión normativa genérica debe conducir a la determinación de los VLE específicos de una instalación, siguiendo para ello las prescripciones de la Directiva 2010/75/UE y del TRLPCIC⁷⁹¹. Sin embargo, tal y como se expondrá a continuación, del análisis de dichas normas puede concluirse que en la fijación de los valores pueden darse dos situaciones. En primer lugar, que se establezcan los VLE en la AAI de modo que no se superen los niveles de emisión asociados a las MTD, pero utilizando para ello una serie de criterios discrecionales que otorgan una cierta flexibilidad para moverse dentro de los rangos con los que dichos niveles son definidos. En segundo lugar, que se fijen VLE menos estrictos que aquellos que garantizarían la consecución de los niveles de emisión asociados a las MTD, considerando para ello determinados factores discrecionales que, como veremos, la normativa contempla. Estas dos previsiones normativas han sido analizadas con el fin de valorar la posibilidad de utilizar la vía del acuerdo público-privado como mecanismo para facilitar su aplicación.

⁷⁹⁰ *Vid.* Artículos 11.1 a) de la Directiva 2010/75/UE, de 24 de noviembre y 22.1.a) del TRLPCIC, relativos a los contenidos mínimos de la AAI.

⁷⁹¹ *Vid.* Artículos 15 de la Directiva 2010/75/UE, de 24 de noviembre, relativo a los VLE, parámetros equivalentes y medidas técnicas y 7.1 del TRLPCIC, relativo a los VLE y medidas técnicas equivalentes.

V.1. La fijación mediante acuerdo de los VLE dentro de los rangos de niveles de emisión asociados a las MTD

De acuerdo con la Directiva 2010/75/UE, los VLE se deberán fijar de modo que, en condiciones de funcionamiento normal, las emisiones no superen los niveles de emisión asociados a la MTD que se establecen en las conclusiones relativas a dichas técnicas⁷⁹². Con esta previsión normativa podría entenderse que los únicos elementos a considerar en el establecimiento de los valores son los relativos a las MTD y los niveles de emisión asociados que se contengan en el documento sobre conclusiones que corresponda al sector de actividad concreto al que pertenezca la instalación, además de los relativos a la naturaleza de las emisiones y su potencial traslado de un medio a otro que, de forma indirecta, contempla la Directiva al mencionar el contenido mínimo de la autorización⁷⁹³.

Por su parte, el TRLPCIC, al enumerar los elementos que es preciso tener en cuenta en el establecimiento de los VLE cita, en primer lugar, las conclusiones relativas a las MTD, pero añade a continuación otros factores como son: las características técnicas de las instalaciones, su implantación geográfica y las condiciones locales del medio ambiente; la naturaleza de las emisiones y su potencial traslado de un medio a otro; los planes nacionales aprobados, en su caso, para dar cumplimiento a la normativa comunitaria o a los tratados internacionales; la incidencia de las emisiones en la salud humana y en las condiciones de la sanidad animal y vegetal y los VLE fijados, en su caso, por la normativa en vigor en la fecha de autorización⁷⁹⁴. Con esta redacción la norma estatal ha incorporado una serie de elementos adicionales a los fijados con carácter preceptivo por la Directiva, esto es, los VLE asociados a las conclusiones sobre las MTD. Algunos de ellos coinciden con los que la derogada Directiva 96/61/CE enumeraba al establecer que el permiso especificaría los VLE exigibles a una instalación⁷⁹⁵, y que ahora, como hemos visto, ya no contempla de forma

⁷⁹² *Vid.* Artículo 15.3 de la Directiva 2010/75/UE, de 24 de noviembre, relativo a la fijación de los VLE en la autorización.

⁷⁹³ *Vid.* Artículo 14.1 de la Directiva 2010/75/UE, de 24 de noviembre, relativo a las condiciones del permiso y los VLE.

⁷⁹⁴ *Vid.* Artículo 7.1.b) del TRLPCIC, relativo a los criterios para la fijación de los VLE en la AAI.

⁷⁹⁵ *Vid.* Artículo 9.3 y 4 de la derogada Directiva 96/61/CE, de 24 septiembre, relativo a las condiciones del permiso y los VLE.

expresa la nueva Directiva sobre las emisiones industriales, a excepción del relativo a la naturaleza de las emisiones y su potencial traslado de un medio a otro⁷⁹⁶. El resto de los elementos citados por la norma del Estado, es decir, los planes nacionales aprobados, la incidencia de las emisiones en la salud humana y en las condiciones generales de la sanidad animal y vegetal, así como los VLE fijados, en su caso, por la normativa en vigor en la fecha de la autorización, no se mencionaban expresamente en la Directiva derogada.

Las razones por las que se enumeran los elementos a considerar en el establecimiento de los VLE, en lugar de referirse únicamente a las MTD, como hace la Directiva 2010/75/UE, se exponen en la memoria elaborada para describir el impacto normativo de la modificación de la entonces vigente LPCIC⁷⁹⁷. De acuerdo con dicho documento, la enumeración de factores en la norma de transposición respondería a la necesidad de concretar para cada instalación los VLE, puesto que las conclusiones sobre las MTD lo que vienen a fijar son rangos de niveles de emisión⁷⁹⁸. El legislador estatal podría haber optado por la eliminación del apartado primero del artículo 7 para explicitar claramente el rol protagonista de las MTD, garantizando así una mayor coherencia con el texto de la Directiva lo que evitaría confusiones interpretativas que pudieran dar lugar a una aplicación deficiente de los niveles de emisión de las MTD⁷⁹⁹. Pese a todo, no creemos que la regulación del TRLPCIC pueda ser considerada incompatible con la Directiva sobre las emisiones industriales. En este sentido, no hay que olvidar que una de las premisas de la norma europea es la de otorgar a las autoridades competentes suficiente flexibilidad para establecer VLE que difieran de los niveles de emisión asociados a las MTD en lo que se refiere a valores, periodos de tiempo y condiciones de referencia, tal y como la normativa prevé y más adelante expondremos, incluso para fijar valores menores estrictos⁸⁰⁰. Si resulta factible esta posibilidad, con los límites y las salvaguardas que se regulan, creemos que también es viable aplicar esta

⁷⁹⁶ *Vid.* Artículo 14.1 de la Directiva 2010/75/UE, de 24 de noviembre, relativo a las condiciones del permiso y los VLE.

⁷⁹⁷ Esta es la explicación que se contiene en la memoria de impacto normativo de la Ley 5/2013, de 11 de junio, por la que se modifican la LPCIC y la LRSC, en su página 93.

⁷⁹⁸ *Vid.* Artículo 3.13 de la Directiva 2010/75/UE, de 24 de noviembre y 3.15 del TRLPCIC, relativos a la definición del término “niveles de emisión asociados a las MTD” en los que se alude al rango.

⁷⁹⁹ PERNAS GARCIA, “La transposición de...”, cit., 2013, p.34.

⁸⁰⁰ *Vid.* Artículos 15.3 y 4 de la Directiva 2010/75/UE, de 24 de noviembre y 7.4 y 5 del TRLPCIC, relativos a los VLE y medidas técnicas equivalentes.

flexibilidad cuando la autoridad competente para otorgar la autorización fija los VLE concretos dentro de los rangos de niveles de emisión contemplados en las conclusiones, empleando para ello criterios tales como las características técnicas de la instalación, su implantación geográfica y las condiciones locales del medio ambiente. Esta posibilidad, aún sin mencionarse de forma explícita en la Directiva 2010/75/UE, es acorde con el propósito latente de la Directiva que asume que los efectos contaminantes que pueden originarse de la explotación de una actividad no tienen por qué ser los mismos para el resto de actividades⁸⁰¹ y abriría la posibilidad de la utilización de los acuerdos como medio para gestionar dicha flexibilidad con las necesarias garantías jurídicas, tomando en consideración los criterios enumerados en el artículo 7.1 del TRLPCIC.

El análisis de los criterios establecidos por la norma estatal que entendemos pueden conducir a la fijación mediante acuerdo de los VLE dentro de los rangos de niveles de emisión asociados a las MTD, permite advertir que algunos de ellos actúan en mayor medida como mecanismos favorecedores de la flexibilidad a la que venimos refiriéndonos⁸⁰², mientras que otros lo hacen como salvaguardas que buscan garantizar el principal objetivo de la norma, que es alcanzar un elevado nivel de protección del medio en su conjunto.

V.1.1. Los criterios que otorgan flexibilidad

Dentro de esta primera categoría incluimos los criterios relativos a las características técnicas de la instalación en la que se desarrolle la actividad IPPC, su implantación geográfica y las condiciones locales del medio ambiente. Es importante señalar su similitud con aquellos a los que se refiere la Directiva 2010/75/UE y el TRLPCIC para el establecimiento de VLE menos estrictos que los que garantizarían que los niveles de emisión

⁸⁰¹ FORTES MARTÍN, “El régimen jurídico...”, cit., 2004, p. 304.

⁸⁰² PERNAS GARCÍA, en “La transposición de...”, cit., 2013, p.41, señala que la implantación geográfica y las condiciones locales del medio ambiente podrían también actuar como razón que justificase niveles de emisión más exigentes que los asociados a las MTD cuando sea preciso para garantizar el cumplimiento de valores límite de inmisión establecidos por la normativa de calidad ambiental. Por su parte, VALENCIA MARTÍN, en “Contenido y alcance...”, 2003, p.37, opina que “la implantación geográfica y las condiciones locales del medio ambiente pueden permitir teóricamente elevar los VLE por encima de lo que es exigiría la aplicación de las MTD si las condiciones locales son buenas y se garantiza el cumplimiento de las normas de calidad ambiental que resulten aplicables. Todo ello implica en definitiva un análisis específico de cada instalación, un traje a medida en relación con su entorno ambiental”.

fijados en las conclusiones sobre las MTD no fueran superados⁸⁰³, si bien es preciso dejar patente la distinta finalidad de unos y otros⁸⁰⁴. Ello permitiría, en nuestra opinión, que los resultados que se han obtenido al analizar el sentido y alcance de los criterios que permiten establecer VLE menos estrictos, y que más adelante serán objeto de exposición, puedan también servir de orientación para la concreción de los valores dentro de los niveles de emisión asociados a las MTD.

V.1.2. Los criterios que actúan como límite de la flexibilidad

Junto con los criterios que otorgan un cierto margen de discrecionalidad al órgano competente para otorgar la autorización, encontramos otros con una finalidad distinta. Dentro de esta segunda categoría de elementos previstos en el artículo 7.1 del TRLPCIC, nos referimos, en primer lugar, a la naturaleza de las emisiones procedentes de la actividad en cuestión y su potencial de traslado de un medio a otro. El criterio cabe relacionarlo con la selección de las sustancias contaminantes para las que se han de fijar los VLE, tal y como establece la normativa al referirse al contenido mínimo que deberá tener la AAI. Así, se señala que dichos valores se establecerán para las sustancias contaminantes enumeradas en el anexo 2 y para otras sustancias que puedan ser emitidas en cantidad significativa por la instalación de que se trate⁸⁰⁵.

Con respecto al criterio que exige la toma en consideración para el establecimiento de los VLE en la AAI, de los planes nacionales aprobados, algún autor⁸⁰⁶ ha señalado la improcedencia de excluir a los planes autonómicos y locales, en especial cuando es la Administración Autónoma quien otorgará la AAI. En este sentido habría que hacer referencia, entre otros, a los planes de calidad del aire, los planes y programas de residuos, los planes hidrológicos y de calidad de las aguas o los planes en materia de cambio

⁸⁰³ Vid. Artículos 15.4 de la Directiva 2010/75/UE, de 24 de noviembre y 7.5 del TRLPCIC, relativos a la fijación de VLE menos estrictos en determinados casos.

⁸⁰⁴ Así se recoge en la memora de impacto normativo de la Ley 5/2013, de 11 de junio, por la que se modifican la LPCIC. Tal y como señala PERNAS GARCÍA, en “La transposición de...”, cit., 2013, p.39, aun admitiendo esta diferencia, hubiera sido oportuno que los conceptos utilizados en uno y otro apartado se unificaran.

⁸⁰⁵ Vid. Artículos 14.1.a) y 22.1.a) de la Directiva 2010/75/UE, de 24 de noviembre y 3.12 del TRLPCIC, relativos ambos a la fijación de VLE en la AAI.

⁸⁰⁶ LÓPEZ-JURADO ESCRIBANO, *La autorización ambiental...*, cit., 2002, p.208.

climático, tanto los aprobados por la Administración General del Estado como por las diferentes Administraciones de las Comunidades Autónomas. Una relación de planes extensa y en continua evolución, que obliga a realizar un permanente seguimiento, no menos exigente que el que debe llevarse a cabo en relación con los cambios en la normativa sectorial ambiental, con el fin de tenerlos en consideración en el momento de establecer los VLE en la AAI.

En relación con el criterio que hace hincapié en la valoración de la incidencia de las emisiones en la salud humana potencialmente afectada y en las condiciones generales de la sanidad animal, creemos, coincidiendo con la opinión de algún autor⁸⁰⁷, que no tiene un significado claro como factor autónomo⁸⁰⁸, teniendo en cuenta, además, que la protección de la salud de las personas es uno de los principios informadores de la AAI.

Finalmente, es preciso que nos detengamos en el último de los criterios, de acuerdo con el cual no será la normativa en vigor en el momento de la presentación de la solicitud la que deba tenerse en cuenta para la fijación de los VLE en la AAI, sino la normativa en vigor en el momento de la concesión de la autorización. La naturaleza de este criterio es radicalmente distinta al resto de criterios enumerados en el artículo 7.1, puesto que esta disposición remite a la normativa en vigor y no simplemente a aspectos que deban tenerse en cuenta, pero que eventualmente pudieran desconocerse⁸⁰⁹.

Creemos que la inclusión de esta previsión como elemento delimitador de los VLE en la AAI tiene una especial relevancia como garantía de la tutela del medio ambiente, ya que supone que el legislador ha apostado por primarla frente a la seguridad jurídica del solicitante, teniendo en cuenta que dicha normativa podría modificarse en el transcurso del

⁸⁰⁷ *Vid.* Artículo 4.1.d) del TRLPCIC, relativo a la consideración de la protección de la salud de las personas como principio informador de la AAI. La incidencia en las condiciones generales de la sanidad animal y vegetal trataría, por ejemplo, de prevenir la incorporación de sustancias contaminantes en la cadena alimentaria, como señala LÓPEZ-JURADO ESCRIBANO, en *La autorización ambiental...*, cit., 2002, p.207.

⁸⁰⁸ VALENCIA MARTÍN, “Contenido y alcance...”, cit., 2003, p.37.

⁸⁰⁹ LÓPEZ-JURADO ESCRIBANO, *La autorización ambiental...*, cit., 2002, pp.216-218. El autor define a estas normas como un límite infranqueable por la autorización que, sin embargo, podría prever VLE más estrictos en atención al resto de criterios del artículo 7.1.

procedimiento de concesión de la autorización⁸¹⁰. Además, el artículo 7.2 del TRLPCIC refuerza la obligatoriedad de la normativa en vigor sobre los VLE, al señalar que el Gobierno y las Comunidades Autónomas podrán establecer valores que completen o sustituyan a los VLE normados siempre que garanticen un enfoque integrado y un nivel elevado de protección del medio ambiente equivalente al que pueda ser alcanzado con las condiciones de la AAI⁸¹¹.

El hecho de que el TRLPCIC no haga referencia en el artículo 7.1 a uno de los criterios utilizados para relativizar la regla de las MTD, esto es, el cumplimiento de las normas de calidad medioambiental, mediante el empleo de condiciones más rigurosas que las que se puedan alcanzar con el empleo de dichas técnicas, criterio al que sí hace referencia la citada norma cuando regula el contenido de la AAI, se ha considerado por alguna autora⁸¹² como una disminución de los estándares protectores exigibles, al entender que no quedaría asegurado que los VLE puedan, en los casos en los que sea necesario, ser más rigurosos en relación con los niveles de emisión asociados a las MTD en los documentos de conclusiones. No compartimos, sin embargo, esta opinión, en la medida que entendemos que la normativa es ya suficientemente precisa cuando, al referirse al contenido de la autorización menciona de forma explícita el cumplimiento de los requisitos de calidad medioambiental, previendo que pueda ser necesario la aplicación de medidas más rigurosas que las identificadas como MTD⁸¹³. Es claro que estas condiciones podrán consistir, si es necesario, en el establecimiento de VLE más rigurosos que los establecidos en los documentos sobre conclusiones.

⁸¹⁰ LÓPEZ-JURADO ESCRIBANO, *La autorización ambiental...*, cit., 2002, pp.215 y 217. A este respecto, el autor se pregunta por el sentido de la prolija regulación de la ley para la determinación de los VLE en cada caso concreto si bastaría con la aplicación de los valores previstos en la normativa en vigor. A esta cuestión responde señalando que dicha normativa lo que hacen es establecer VLE de sustancias a medios a diferencia de la perspectiva de la AAI en donde es la afección conjunta al medio ambiente derivada de una instalación la que se quiere prevenir. Dichos valores vendrían a ser topes que no podrían traspasarse, aunque el órgano competente para otorgar la AAI podría establecer condiciones más estrictas.

⁸¹¹ *Vid.* Artículo 7.2 del TRLPCIC, relativo al establecimiento de VLE por el Gobierno y las Comunidades Autónomas.

⁸¹² REVUELTA PÉREZ, *El control integrado...*, cit., 2003, p.277.

⁸¹³ *Vid.* Artículos 18 de la Directiva 2010/75/UE, de 24 de noviembre y 22.3 del TRLPCIC, relativos a los VLE, parámetros equivalentes y medidas técnicas, y normas de calidad medioambiental.

V.2. La fijación mediante acuerdo de VLE menos estrictos que los que permiten el cumplimiento de los niveles de emisión asociados a las MTD

Los artículos 15.4 de la Directiva 2010/75/UE y 7.5 del TRLPCIC regulan prácticamente en idénticos términos la posibilidad de fijar VLE menos estrictos que aquellos que permiten el cumplimiento de los niveles de emisión asociados a las MTD que se establezcan en las conclusiones⁸¹⁴. De acuerdo con estos artículos, para invocar la aplicación de VLE menos estrictos es preciso, en primer lugar, llevar a cabo una evaluación que ponga de manifiesto que la consecución de los niveles de emisión asociados a las MTD, tal y como se describen en las conclusiones, daría lugar a unos costes desproporcionadamente más elevados en comparación con el beneficio ambiental que se lograría cumpliendo dichos niveles de emisión. Para que esta excepción sea posible, la normativa establece que dicha situación de desproporcionalidad entre los costes y el beneficio ambiental debe ser consecuencia, bien de la ubicación geográfica o de la situación del entorno local de la instalación, o bien de las características técnicas de esta. Se exige, además, documentar en un anexo a la autorización las razones por las cuales la excepción se ha aplicado, junto con el resultado de la evaluación efectuada y la justificación de las condiciones, con el objetivo de dotar de transparencia a todo el proceso de fijación de valores y establecimiento de condiciones en la autorización, en consonancia con lo que la Directiva establece en relación con el acceso a la información y participación pública en el procedimiento de concesión de la autorización⁸¹⁵.

Con el fin mantener los estándares de protección del medio ambiente en su conjunto, lo que la normativa sobre las emisiones industriales pretende alcanzar⁸¹⁶, se fijan una serie de garantías para poder aplicar esta excepción al régimen general de prevalencia de los VLE vinculados a los niveles de emisión previstos en las conclusiones sobre las MTD. Por un

⁸¹⁴ *Vid.* Artículos 15.4 de la Directiva 2010/75/UE, de 24 de noviembre y 7.5 del TRLPCIC, relativos a la posibilidad de fijar VLE menos estrictos. Como antecedentes de este tipo de excepciones cabe citar a la Directiva 84/360/CEE relativa a la lucha contra la contaminación atmosférica procedente de las instalaciones industriales que, en su artículo 13, posibilitaba una adaptación progresiva de las instalaciones a la mejor tecnología posible teniendo en cuenta aspectos como las características técnicas de la instalación; el índice de utilización y el periodo de vida residual de la misma; la naturaleza y el volumen de las emisiones contaminantes de la instalación; y la conveniencia de que no ocasionen gastos excesivos a las instalaciones de que se trate, en atención en particular a la situación económica de las empresas.

⁸¹⁵ Considerando nº27 Directiva 2010/75/UE.

⁸¹⁶ *Vid.* Considerando nº6 de la Directiva 2010/75/UE, de 24 de noviembre.

lado, los VLE que se establezcan en la autorización no deberán superar aquellos contemplados en los anexos de la Directiva y en la normativa de desarrollo del TRLPCIC. En relación con esta cuestión, hay que subrayar el hecho de que la norma estatal haya introducido una disposición más abierta, al no limitar los VLE exclusivamente a los fijados en los anexos de la norma, sino a los establecidos en la normativa de desarrollo del TRLPCIC en general⁸¹⁷. De este modo, el órgano competente para otorgar la autorización deberá garantizar que se cumplen, en todo caso, los VLE establecidos legalmente para determinadas instalaciones industriales mediante el desarrollo reglamentario de la Ley.

Por otro lado, se exige que la autoridad competente vele por que no se produzca ninguna contaminación significativa y porque se alcance un nivel elevado de protección del conjunto del medio ambiente, en consonancia con los fines de la normativa. Una previsión que, coincidiendo con la opinión de algún autor⁸¹⁸, entendemos es excesivamente general y ofrece pocas garantías para el mantenimiento de un estándar elevado de protección ambiental. Por último, la normativa ordena a los órganos competentes que reevalúen la aplicación de los motivos que justifican la excepción cuando se produzca la revisión de las condiciones de la autorización, de acuerdo con lo que a tal efecto dispone la normativa⁸¹⁹.

Con la nueva redacción que ofrece la Directiva 2010/75/UE, creemos que es posible afirmar que el legislador europeo abre las puertas a la concertación entre la autoridad competente para otorgar la AAI y los titulares de las instalaciones IPPC, a fin de fijar lo que la norma denomina unos “valores límite de emisión menos estrictos”. La Directiva señala a este respecto que es la autoridad competente quien los fijará cuando se den las condiciones habilitantes para ello, es decir, la existencia de la ya citada desproporcionalidad entre el coste económico y el beneficio ambiental. Ello, sin embargo, no debe ser óbice para que previamente al establecimiento de dichos valores en la autorización se haya alcanzado un acuerdo entre la administración y el titular de la instalación y se conjuguen todos los elementos que deben tenerse en cuenta, esto es, las MTD identificadas en las conclusiones,

⁸¹⁷ PERNAS GARCIA, en “La transposición de...”, cit., 2013, p. 37.

⁸¹⁸ PERNAS GARCIA, “La transposición de...”, cit., 2013, p. 37.

⁸¹⁹ *Vid.* Artículos 21 de la Directiva 2010/75/UE, de 24 de noviembre y 26 del TRLPCIC, relativos a la revisión u actualización de las condiciones del permiso por la autoridad competente.

los costes económicos derivados de su utilización, el beneficio ambiental que se pueda obtener y las características técnicas de la instalación.

En relación con esta cuestión el artículo 15.4 de la Directiva 2010/75/UE establece que, sobre la base de la información facilitada por los Estados miembro en relación con la concesión de exenciones en el cumplimiento de los VLE asociados a las MTD, la Comisión Europea, cuando sea necesario, podrá evaluar y aclarar mediante orientaciones los criterios que se habrán de tener en cuenta para la aplicación del citado artículo. Si bien la Comisión no ha desarrollado aún estos criterios, que facilitarían una aplicación homogénea de las condiciones previstas en el artículo 15.4 en el año 2017 lanzó una licitación pública con el fin de realizar un trabajo dirigido a obtener una visión general sobre el uso de dicho artículo y la posibilidad de aplicar las excepciones que en esta disposición se recogen en los diferentes Estados miembro. La propia Comisión reconocía en el anuncio de licitación que, tanto las autoridades competentes como las partes interesadas habían mostrado su interés por clarificar el uso de las excepciones del artículo 15.4 y la necesidad de conocer las mejores prácticas que pudieran ayudar a comprender los requisitos para poder aplicar tales excepciones, tanto a las autoridades como a los operadores de las instalaciones⁸²⁰. Como resultado de este proceso la Comisión Europea publicó en marzo de 2018 el informe elaborado sobre la aplicación del artículo 15.4, cuyo contenido resulta de especial relevancia en tanto que de sus conclusiones es posible extraer los condicionantes que permitan la aplicación de VLE menos estrictos⁸²¹.

En los apartados siguientes se expondrá el resultado del análisis realizado en relación con dichas conclusiones, sin perjuicio de resaltar ahora tres cuestiones previas que el informe deja patente, con el fin de poner de relieve la utilización restrictiva que debe hacerse de la posibilidad prevista en el artículo. En primer lugar, que la aplicación de la excepción se refiere a casos específicos y aplicables solo a instalaciones individuales sin que puedan concederse, en consecuencia, exenciones genéricas, por ejemplo, en el nivel sectorial o

⁸²⁰ Recuperado el día 24 de junio a las 17:05 de [https://circabc.europa.eu/webdav/CircaBC/env/ied/Library/studies/Application%20of%20Article%2015\(4\)%20derogations/Terms%20of%20Reference](https://circabc.europa.eu/webdav/CircaBC/env/ied/Library/studies/Application%20of%20Article%2015(4)%20derogations/Terms%20of%20Reference)

⁸²¹ Recuperado el día 22 de julio a las 18.10 de [https://circabc.europa.eu/sd/a/9b59019b-df6c-4e6c-a5c2-1fb25cfe049c/IED%20Article%2015\(4\)%20Report.pdf](https://circabc.europa.eu/sd/a/9b59019b-df6c-4e6c-a5c2-1fb25cfe049c/IED%20Article%2015(4)%20Report.pdf)

nacional. En segundo lugar, su alcance limitado a aquellas MTD con niveles de emisión asociados, no incluyendo, por lo tanto, a los parámetros y medidas equivalentes. Por último, y en lo que a la duración de la excepción se refiere, se subraya que su aplicación debe volver a evaluarse cada vez que las condiciones de la autorización se reconsideren de acuerdo con el artículo 21⁸²², sin perjuicio de que la duración de cualquier excepción que se conceda no debe extenderse más allá del momento en el cual se resuelva la desproporcionalidad entre los costes y los beneficios.

V.2.1. Premisas básicas para la aplicación de la excepción

Tal y como recoge el informe elaborado a instancias de la Comisión Europea en relación con el artículo 15.4 para la aplicación de la excepción es preciso a llevar a cabo una evaluación previa sobre los criterios relativos a la ubicación geográfica, la situación del entorno local de la instalación y las características técnicas de esta para llevar a cabo, posteriormente, la evaluación sobre la desproporcionalidad entre los costes y los beneficios ambientales.

A este respecto, el informe señala que cualquier elaboración adicional de criterios debe tener un alcance limitado y bien definido que sea consistente con el artículo 15.4, y que en cualquier caso la Directiva no permite otros criterios justificativos de la solicitud de excepción. En este sentido no serían aceptables justificaciones fundamentadas en la existencia de inversiones históricas o el impacto en la competitividad. El informe recuerda que las sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea han indicado de forma sistemática y nítida que la aplicación de excepciones a un régimen general de protección debe ser concreta y puntual para responder a exigencias precisas y a situaciones específicas⁸²³.

⁸²² *Vid.* Artículo 21 de la Directiva 2010/75/UE, relativo a la revisión y actualización de las condiciones del permiso por la autoridad competente.

⁸²³ STJCE de 8 de julio de 1987 (Asunto C-262/85); STJCE de 7 de marzo de 1996 (Asunto C-118/94); STJUE de 22 de abril de 2010 (Asunto C-82/09); STJUE de 10 de septiembre de 2015 (Asunto C-473/14).

También advierte el informe que las conclusiones sobre MTD son actos de aplicación de la Comisión Europea, resultado del proceso para desarrollar conclusiones sobre MTD según se describe en el artículo 13 de la Directiva, y que su adopción se hace de conformidad con el Artículo 75. En consecuencia, el texto final de las conclusiones de MTD publicadas en el Diario Oficial son los documentos que se utilizarán para establecer las condiciones de la autorización según la Directiva. Es por ello por lo que las justificaciones de la derogación no deben basarse en el cuestionamiento del contenido de las conclusiones sobre MTD, ni sobre la base de argumentos que fueron desechados durante el desarrollo de las mismas.

V.2.1.A. La ubicación geográfica o la situación del entorno local de la instalación como circunstancias que generan costes desproporcionados

Los artículos 15.4 de la Directiva y 7.5 del TRLPCIC, establecen como condición para que la autoridad competente pueda fijar VLE menos estrictos en la autorización, que la consecución de los niveles de emisión asociados con las MTD dé lugar a unos costes desproporcionadamente más elevados, en comparación con el beneficio ambiental generado, debido a la ubicación geográfica o a la situación del entorno local de la instalación.

El estudio elaborado a instancias de la Comisión Europea contempla diversas situaciones que los Estados miembro, de acuerdo con su experiencia, entienden que responden al criterio de la ubicación geográfica de la instalación como motivo para poder aplicar VLE menos estrictos. Entre estas situaciones cabe citar: el emplazamiento de la instalación en una isla o en lugares remotos que ocasiona altos costes del transporte de suministros o del tratamiento de residuos; la falta de disponibilidad de materias primas locales y costes extra derivados del transporte de esas materias desde otras regiones o países; las restricciones en el uso del suelo, que hacen que una instalación no esté en condiciones de instalar ciertas tecnologías o la disponibilidad de un espacio físico limitado en comparación con el que requiere cumplir con las conclusiones sobre las MTD.

Por su parte, y como ejemplos de lo que los Estados miembro entienden por el concepto de situación del entorno local, se describen en el estudio, entre otras, las siguientes situaciones:

el nivel de emisiones asociado a una MTD para un contaminante en particular, lo que provoca una mayor contaminación de otros componentes del medio ambiente; la ubicación de la instalación en un área seca cuando la aplicación de la MTD requiere mucha agua para poder funcionar; la menor influencia de la fuente de contaminación sobre la contaminación del aire en el ambiente local o el mayor impacto de las emisiones que pueda generarse al cambiar las sustancias de entrada en la línea de producción;

V.2.1.B. Las características técnicas de la instalación

En relación con esta cuestión, y como ejemplos de lo que podrían ser considerados como supuestos que determinarían la aplicación de VLE menos estrictos, en base a las características técnicas de una instalación IPPC, el estudio recoge diversos aspectos que los Estados miembro que participaron en el estudio reportaron. Entre ellos cabe citar los siguientes: la aplicación de la MTD, que da como resultado una reducción de emisiones insignificante de un contaminante determinado; la reducción de las emisiones de un contaminante, que provoca un aumento de las emisiones de otros contaminantes o provoca la transferencia de emisiones a otro componente del medioambiente; la reducción de las emisiones de un contaminante que provoca un mayor consumo de recursos. (energía, agua, combustible) o la generación de residuos; la suspensión de la producción a largo plazo o el cierre de la producción durante varios días para el logro de los niveles asociados a las MTD ⁸²⁴.

Tras analizar el tipo de cuestiones que los Estados miembro señalaron, el estudio concluye que es poco probable que algunos de los ejemplos proporcionados anteriormente sean aceptados por sí mismos, puesto que a menudo necesitarán más información o justificación. Además, algunos de los ejemplos reportados parecen relacionarse con aspectos que son

⁸²⁴ Otras cuestiones alegadas fueron: el hecho de que el proceso se use solo durante un período muy corto de tiempo cada año generando unos costes altos para el operador en comparación con un pequeño beneficio ambiental; el uso del suelo en el sitio que hace imposible construir nuevas unidades para mejorar la reducción de emisiones; la condición técnica del equipo, edad de la planta, ubicación de la planta en el sitio industrial, restricciones de espacio; la vida útil restante prevista de la instalación, en su totalidad o de parte de la misma, que da lugar a la emisión de los contaminantes, cuando el operador se ha comprometido a un calendario de cierre; la historia reciente en cuanto a inversiones en el control de la contaminación de la instalación con respecto al contaminante (s) para el que se solicita la excepción.

parte o ya están considerados en la determinación de las MTD, tal y como sucede con el criterio relativo a los efectos de medios cruzados. En este sentido, el hecho de que la reducción de las emisiones de un contaminante provoque un mayor consumo de recursos (energía, agua o combustible), la generación de residuos o la producción de materiales peligrosos contaminantes relacionados con la aplicación de materias primarias y secundarias, aun siendo temas relevantes, podrían no ser los mejores ejemplos para justificar las excepciones.

V.2.2. La evaluación de la desproporcionalidad entre los costes y los beneficios ambientales

La aplicación de la excepción estableciendo VLE menos estrictos no se produce de forma automática por el solo hecho de que se dé alguno de los supuestos que contemplan los artículos 15.4 y 7.5 del TRLPCIC. Es necesario, además, evaluar la desproporcionalidad entre los costes económicos que supondría la implementación de la MTD para poder dar cumplimiento a los niveles de emisión que se impongan y los beneficios ambientales que se vayan a derivar de tal actuación⁸²⁵. Sobre esta cuestión el informe de la Comisión arroja también una serie de directrices que exponemos a continuación.

V.2.2.A. *La evaluación de los costes*

De acuerdo con el informe elaborado a instancias de la Comisión Europea en la evaluación de los costes derivados del cumplimiento de los niveles de emisiones asociados a las MTD debe tenerse en cuenta una serie de precauciones para evitar que se produzca su sobrevaloración. Es por ello que el informe señala que el coste total necesario para cumplir con los niveles de emisión debe ser un valor neto que sea el resultado de deducir cualquier

⁸²⁵ En nuestra opinión la desproporcionalidad entre los costes para dar cumplimiento a los niveles de emisión asociados a las MTD y los beneficios ambientales que se puedan alcanzar no podría ser cubierta recurriendo al otorgamiento de ayudas públicas de tipo económico. Tales ayudas serían contrarias a las directrices sobre ayudas estatales en materia de protección del medio ambiente y energía aprobadas por la Comisión Europea. En concreto, la Comunicación señala que "Las ayudas destinadas a la protección medioambiental y la energía solo podrán considerarse compatibles con el mercado interior si tienen un efecto incentivador. (...) Las ayudas no deberán subvencionar los costes de una actividad que una empresa tendría que afrontar de todos modos y no podrán compensar el riesgo comercial normal de una actividad económica. Apartado 3.2.4.1 de la Comunicación de la Comisión 2014/C 200/01, en relación con las directrices sobre ayudas estatales en materia de protección del medio ambiente y energía 2014-2020.

beneficio financiero derivado de la aplicación de las MTD, tales como ingresos generados⁸²⁶, costes evitados⁸²⁷ y mejora de la productividad o de la calidad de producto, y de sumar, entre otros, los costes derivados del acceso al capital necesario para financiar las MTD.

Todas estas cuestiones deberán estar identificadas, especificando claramente la fuente de información y los métodos utilizados para calcular los costes, toda vez que su resultado deberá estar validado. Dicha validación puede provenir de referencias externas, tales como la información recibida de proveedores de tecnología, el juicio de expertos o los datos de otras instalaciones donde la técnica fue recientemente instalada.

V.2.2.B. La evaluación de los beneficios ambientales

La evaluación de las excepciones debe incluir una evaluación de los beneficios ambientales derivados de dar cumplimiento a los niveles asociados a las MTD. De acuerdo con el informe, la evaluación de los beneficios ambientales no solo debe ser cuantitativa, esto es, en términos monetarios, sino también, cuando sea posible, cualitativa.

Sobre el tipo de beneficios ambientales, parece claro que estos harán referencia a aspectos como la evitación o reducción de emisiones a los diferentes medios, la disminución de los niveles de ruido y de olores, la reducción de los residuos generados, la minoración del uso de materias primas y de energía y la reducción del impacto en la biodiversidad. No obstante, el estudio señala en relación con esta cuestión que los beneficios ambientales estudiados se vinculan solo con los contaminantes del aire. Para aspectos como las emisiones al agua, el ruido, el olor, la biodiversidad, la energía y los recursos naturales, no está claro cómo se pueden valorar los beneficios para incluirlos como parte de la evaluación.

Igual que sucede para el cálculo de los costes, la evaluación de los beneficios ambientales debe especificar claramente la fuente de información y los métodos utilizados para

⁸²⁶ Como por ejemplo por la venta de materiales generados en la instalación que puedan ser luego reutilizados en otros procesos o la venta de la electricidad producida.

⁸²⁷ Tales como ahorros en materias primas, energía o costes de eliminación.

calcularlos y su resultado deberá estar validado tomando en consideración referencias externas similares.

V.2.2.C. La evaluación de la desproporcionalidad

Tras el cálculo de los costes y de los beneficios ambientales, el siguiente paso consiste en la evaluación de la desproporcionalidad entre ambas valoraciones. Para hacerlo el estudio de la Comisión señala que dicha evaluación debe basarse en un mecanismo acordado y repetible con mecanismos cuantitativos y niveles fijos de corte y que aborde la incertidumbre inherente a los costes y beneficios ambientales.

V.2.3 Las salvaguardas en la aplicación de las excepciones

La Directiva 2010/75/UE y el TRLPCIC contemplan dos salvaguardas en relación con la aplicación de la excepción prevista en los artículos 15.4 y 7.5, respectivamente. En primer lugar, los valores que se establezcan no superarán los VLE que se recogen en los anexos de la Directiva. En segundo lugar, y como medida adicional, se deberá velar por que no se produzca ninguna contaminación significativa, en consonancia con el objetivo general de la normativa de alcanzar un elevado nivel de protección del conjunto del medio ambiente. A nuestro juicio, esta última previsión es redundante puesto que, si en todo caso es necesario respetar los límites establecidos en los anexos de la Directiva, no deberá producirse tal contaminación significativa.

Pero, además, la Comisión deja claro en su informe que la aplicación de la excepción debe permitir que se sigan manteniendo los principios básicos y garantías sobre los que se asienta la normativa IPPC⁸²⁸. De este modo, y de acuerdo con el principio de cautela, se recalca por la Comisión que la aplicación de una excepción no prejuzga el cumplimiento de las normas de calidad ambiental a las que hace referencia la Directiva⁸²⁹. Además, se recuerda la

⁸²⁸ *Vid.* Considerando nº2 de la Directiva 2010/75/UE, de 24 de noviembre y el artículo 191 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

⁸²⁹ *Vid.* Artículos 18 de la Directiva 2010/75/UE, de 24 de noviembre, y 22.3 del TRLPCIC, relativos al cumplimiento de las normas de calidad medioambiental.

importancia de contar con la participación pública en la toma de decisiones y de brindar al público una oportunidad temprana y efectiva de participar en cualquier propuesta para aplicar una excepción al otorgar o actualizar un permiso⁸³⁰. Para este fin, la normativa sobre las emisiones industriales dispone que cuando se conceda una excepción debe existir un anexo a las condiciones del permiso que documente las razones de su aplicación incluyendo el resultado de la evaluación y la justificación de las condiciones impuestas⁸³¹.

El informe aconseja que los Estados miembro cuenten con procedimientos auditables y repetibles que deberían publicarse para ayudar a los operadores a la comprensión del proceso que debe aplicarse, así como para que los interesados puedan comprender su capacidad para hacer aportaciones al proceso de toma de decisiones de la derogación. Estos procedimientos deberían garantizar la toma de decisiones coherente en cada Estado miembro, es decir, en sus regiones geográficas y en todos los sectores industriales, además de ser consistentes en el tiempo. Finalmente, se señala que los Estados miembro deberían disponer de sistemas para supervisar la aplicación de las excepciones incluyendo indicadores clave tales como el número de aplicaciones; las conclusiones sobre MTD que se han excepcionado y el resultado de la evaluación, ya haya sido aceptada, rechazada o esté pendiente de evaluación.

En este sentido, cabe mencionar que, de conformidad con el informe elaborado para la Comisión Europea de acuerdo con la Decisión 2018/1135/EU, publicado el 25 de enero de 2021, en 2018 se habían concedido excepciones en un total de 15 Estados miembro, destacando las relativas a los niveles de emisión al aire vinculados a la MTD frente a los niveles de emisión al agua. Por sectores, son los de la fabricación de vidrio y de pasta papel donde se han aplicado el mayor número de excepciones. En cuanto a la duración de la excepción, el informe señala que el periodo más largo en que se ha concedido la excepción

⁸³⁰ *Vid.* Artículo 24 de la Directiva 2010/75/UE, de 24 de noviembre y 24 del TRLPCIC, relativos a la participación pública en el proceso de concesión de permisos, la notificación de la AAI y la publicidad.

⁸³¹ *Vid.* Artículo 24.2.f) de la Directiva 2010/75/UE, de 24 de noviembre y 24.3.e) del TRLPCIC, relativos a la publicidad de los motivos y condiciones impuestas en los casos de aplicación de exenciones.

ha sido de 202 meses, sin perjuicio de que también se hayan concedido sin una fecha límite determinada⁸³².

VI. LA POSIBILIDAD DE ACORDAR EXCEPCIONES TEMPORALES EN EL CASO DE REALIZACIÓN DE PRUEBAS Y LA UTILIZACIÓN DE TÉCNICAS EMERGENTES

Continuando con la identificación de aspectos recogidos en la normativa sobre las emisiones industriales que posibiliten deducir la voluntad de legislador de permitir la utilización de la vía del acuerdo, debemos referirnos ahora a los artículos 15.5 de la Directiva 2010/75/UE y 7.6 del TRLPCIC. En ellos se contempla, en similares términos, la posibilidad de que la autoridad competente conceda exenciones temporales en relación con la obligación de dar cumplimiento a los VLE y a las medidas técnicas equivalentes, así como de adoptar las medidas para prevenir la contaminación mediante la aplicación de las MTD, de forma que se permita la realización de pruebas y la utilización de técnicas emergentes⁸³³. Dada la importancia de las exenciones que el artículo plantea, se dispone que el tiempo total de duración de la exención no sea superior a nueve meses, toda vez que, tras el periodo fijado, la técnica se interrumpiría o, en su defecto la actividad debería alcanzar como mínimo los niveles de emisión asociados a las MTD⁸³⁴.

La redacción actual difiere sustancialmente de la regulación que se recogía en la anterior Directiva, ya que en ella se establecía que el permiso podría incluir excepciones temporales a las exigencias relativas al cumplimiento de los VLE y los parámetros y las medidas equivalentes basadas en las MTD, en el caso de que existiera un plan de rehabilitación

⁸³² Datos tomados del Informe final relativo a la evaluación y resumen de los informes elaborados por los Estados miembro de acuerdo con la Decisión 2018/1135/EU. Recuperado el día 16 de febrero de 2021 a las 19:39 de [https://circabc.europa.eu/sd/a/eb6f90b6-e195-42eb-b5c0-a608aeae6580/SR23%20Final%20report%20summary%20ARES\(2021\)658299.pdf](https://circabc.europa.eu/sd/a/eb6f90b6-e195-42eb-b5c0-a608aeae6580/SR23%20Final%20report%20summary%20ARES(2021)658299.pdf).

⁸³³ El articulado se ve reforzado con el contenido del Considerando nº17 de la Directiva que establece que “A fin de que los titulares puedan probar técnicas emergentes que puedan aportar un nivel general superior de protección del medio ambiente, o al menos el mismo nivel de protección del medio ambiente y unos ahorros de costes superiores a los que se obtendrían con las mejores técnicas disponibles actuales, las autoridades competentes deben poder conceder exenciones temporales de los niveles de emisión correspondientes a las mejores técnicas disponibles.”

⁸³⁴ *Vid.* Artículo 15.5 de la Directiva 2010/75/UE, de 24 de noviembre y 7.6 del TRLPCIC, ambos relativos a la concesión de exenciones temporales para la realización de pruebas y utilización de técnicas emergentes.

aprobado por la autoridad competente que garantizase el respeto de estas exigencias en un plazo de seis meses o un proyecto que conllevara una reducción de la contaminación⁸³⁵. Algún autor⁸³⁶ considera que, en comparación con esta redacción inicial, la nueva normativa sobre las emisiones industriales es más precisa y reduce el margen de apreciación del órgano competente, limitando la posibilidad de que se haga un uso abusivo e injustificado de las exenciones temporales y configurando, a la vez, un incentivo a la innovación y el desarrollo tecnológico. Este incentivo que se ve reforzado por el hecho de que la Directiva excluya de su ámbito de aplicación las actividades de investigación, las actividades de desarrollo o la experimentación de nuevos productos y procesos⁸³⁷.

En nuestra opinión, sin embargo, la regulación de la nueva Directiva sobre las emisiones industriales adolece de una cierta imprecisión, al establecer el alcance de la exención de un modo demasiado genérico, y algo temeraria, dado que hace referencia no solo a que se pueda exonerar temporalmente del cumplimiento de los VLE que permitan cumplir con los niveles de emisión asociados a las MTD, sino que también de aquellas otras medidas adecuadas para prevenir la contaminación y que se basen en dichas técnicas⁸³⁸. Esto no puede conducir a que se pueda exonerar de cualquier medida de prevención de la contaminación, sino solo de aquellas consideradas como las más exigentes de acuerdo con lo que establezcan las

⁸³⁵ Vid. Artículos 9.6 de la Directiva 96/61/CE, de 24 de septiembre, y 22.2 de la LPCIC, en su versión inicial, relativos ambos a la concesión de exenciones temporales en relación con el cumplimiento de los VLE, los parámetros y las medidas equivalentes.

⁸³⁶ PERNAS GARCIA, “La transposición de...”, cit., 2013, pp. 41 y 42. El autor entiende que esta previsión plasma la convicción de la Comisión Europea de que la legislación en materia de emisiones industriales debe desempeñar un papel activo para estimular el desarrollo y la utilización de tecnologías ambientales, tal y como se contempla en la Comunicación de la Comisión al Consejo al Parlamento Europeo, al Comité económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, “Mejorar la política sobre emisiones industriales” (COM (2007) 843 final, 21 de diciembre de 2007).

⁸³⁷ Vid. Artículo 2.2 de la Directiva 2010/75/UE, de 24 de noviembre y 2 del TRLPCIC, ambos relativos a su ámbito de aplicación. LÓPEZ-JURADO ESCRIBANO, en *La autorización ambiental...*, cit., 2002, pp.129 y 130, sostiene que, dado que es posible separar dentro de una instalación una parte dedicada a la investigación, a las actividades de desarrollo o a la experimentación de nuevos productos y procesos, la plasmación práctica de la separación jurídica es problemática. PERNAS GARCÍA, “Estudio jurídico sobre...”, cit., 2004, p. 78 indica que solo se excluye la investigación aplicada quedando, por lo tanto, incluida dentro del ámbito de aplicación de la normativa la investigación básica. CAMPINS ERITJA, BORRAS PENTINANT y PIGRAU SOLÉ, en “La adopción de una perspectiva...”, cit., 2004, p. 32, entienden la exclusión de estas instalaciones como una posible laguna en el régimen IPPC. Por el contrario, REVUELTA PÉREZ, en *El control integrado...*, cit., 2003, p.62 defiende que la exclusión se justifica en el interés general que reviste la promoción de la investigación y el desarrollo tecnológico.

⁸³⁸ Vid. Artículos 16.2 y 3 y 11 a) y b) de la Directiva 2010/75/UE, de 24 de noviembre, en relación con su artículo 15.5, y 4.1 a) del TRLPCIC, en relación con su artículo 7.6.

conclusiones sobre las MTD aplicables a la instalación IPPC en la que se realizan las pruebas o se utilizan las técnicas emergentes. En otras palabras, la exención se refiere a la obligación de adoptar el nivel de protección del medio ambiente que se garantiza con la adopción de las MTD descritas en los documentos de conclusiones, pero no a la necesidad de prevenir la contaminación mediante el uso de otras técnicas menos exigentes.

En todo caso, es preciso reconocer que el objetivo de alcanzar un elevado nivel de protección del medio ambiente en su conjunto, que es propio de la normativa IPPC, está presente también en la exención temporal a la que nos referimos, puesto que la definición del término “técnica emergente” prevé que por tal hay que entender “una técnica novedosa para una actividad industrial que, si se desarrolla comercialmente, puede aportar un nivel general más alto de protección del medio ambiente o al menos el mismo nivel de protección del medio ambiente y unos ahorros de costes superiores a los que se obtendrían con las mejores técnicas disponibles actuales⁸³⁹”. Es decir, no cualquier técnica emergente habilitaría para la aplicación de la exención, sino que sería necesario demostrar que se cumplen estas dos premisas: una mejora en la protección del medio ambiente o, al menos el mantenimiento del nivel de protección; y un ahorro de costes como consecuencia de la aplicación de la nueva técnica.

Creemos que la aplicación del contenido de esta previsión en una instalación IPPC en funcionamiento, puede ser objeto de acuerdo entre la administración y el titular de la instalación en la que se realicen las pruebas o se utilice una técnica calificada como emergente. Dicho acuerdo versaría, como mínimo, sobre las siguientes cuestiones: duración de la exención; alcance concreto de lo que puede ser considerado como prueba o técnica emergente; fijación de los VLE y de las medidas, parámetros y técnicas equivalentes que sea preciso aplicar.

⁸³⁹ *Vid.* Artículo 3.8 de la Directiva 2010/75/UE, de 24 de noviembre, y 3.26 del TRLP/CIC, relativos ambos a la definición del término “técnica emergente”. El dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Directiva sobre las emisiones industriales en su apartado 4.4 alertaba sobre la necesidad de cuidar que la introducción textual de dicho concepto se entienda correctamente como un medio de estimular la innovación para probar nuevas técnicas, y no como el prelude de la definición de nuevas referencias. Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la “Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las emisiones industriales (prevención y control integrados de la contaminación) (refundida)”, COM (2007) 844 final.

VII. LOS ACUERDOS INTRAPROCEDIMENTALES Y EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PARA EL OTORGAMIENTO DE LA AAI

La obligación principal que establece la normativa IPPC con respecto a los titulares de las actividades incluidas dentro de su ámbito de aplicación, es la de obtener una autorización que habilite para la explotación de sus instalaciones. El procedimiento que conduce al otorgamiento de dicha autorización es regulado por el TRLPCIC en el Capítulo II del Título III de la norma, detallando los trámites que deben sustanciarse desde el momento en el que el titular de la instalación presenta su solicitud de AAI ante el órgano competente de la Comunidad Autónoma, hasta aquel en el que el mismo órgano emita una resolución que ponga fin al procedimiento⁸⁴⁰.

Hemos entendido que excede de los fines de esta tesis realizar un análisis exhaustivo de las diferentes cuestiones procedimentales que se derivan de la normativa sobre las emisiones industriales. Del mismo modo, y en consonancia con lo dispuesto en el TRLPCIC cuando remite a Ley LPACAP en todo lo no regulado en aquella norma⁸⁴¹, no serán objeto de estudio los aspectos procedimentales que se regulan en esta última, excepto cuando los mismos resulten esenciales a los fines de este trabajo.

No obstante, la identificación de los trámites que integran el procedimiento para el otorgamiento de la AAI conviene a los efectos de determinar el momento procedimental más idóneo para la negociación de un acuerdo y la inclusión, si procede, del resultado de la misma en dicho procedimiento, lo cual es propio de los acuerdos intraprocedimentales en los que, como hemos explicado en el capítulo anterior, la negociación se produce entre el titular de una actividad, en nuestro caso, una actividad IPPC, y la autoridad o autoridades competentes. Por ello, expondremos los resultados del estudio que se ha llevado a cabo en

⁸⁴⁰ *Vid.* Capítulo II del Título III del TRLPCIC, relativo a la solicitud y concesión de la autorización ambiental integrada.

⁸⁴¹ *Vid.* Artículo 14 del TRLPCIC, relativo a la tramitación del procedimiento de autorización ambiental integrada.

relación con los diferentes trámites procedimentales previstos en el TRLPCIC y en el REI⁸⁴², sin perjuicio de que la CAPV, como han hecho otras Comunidades Autónomas, haya introducido en su aplicación, *de facto*, algunas especificidades.

VII.1. El procedimiento para el otorgamiento de la AAI: un procedimiento con vocación de ser único y coordinado

En consonancia con el que es uno de los propósitos de la Directiva 2010/75/UE, el procedimiento administrativo para el otorgamiento de la AAI está diseñado por la normativa estatal con vocación de alcanzar la muy anhelada simplificación administrativa y reducción de cargas administrativas innecesarias⁸⁴³. En este sentido, la exposición de motivos del TRLPCIC resalta el valor añadido de la AAI como nueva figura de intervención administrativa que sustituye y aglutina el conjunto disperso de autorizaciones de carácter ambiental exigibles hasta el momento de la aprobación de la derogada LPCIC⁸⁴⁴.

La regulación concreta del procedimiento para el otorgamiento de la autorización es, en la Directiva, muy sucinta, limitándose únicamente a señalar que los Estados miembro deberán adoptar las medidas necesarias para que las instalaciones puedan explotarse de acuerdo con las condiciones que se establezcan en el permiso escrito que concederá una autoridad competente, previendo, no obstante que, para algunas actividades, las del capítulo V, pueda establecerse un procedimiento de registro⁸⁴⁵. Se deja, así, a los Estados miembro, el diseño de los trámites administrativos con los que garantizar el enfoque integrado previsto en la normativa, debiendo coordinar plenamente los procedimientos y las condiciones de

⁸⁴² *Vid.* Capítulo II del REI. El Reglamento de emisiones industriales contempla en su Capítulo II la regulación de los principios comunes de los procedimientos de autorización ambiental integrada, del procedimiento simplificado de modificación sustancial y de revisión de la autorización ambiental integrada y las directrices para la coordinación con los procedimientos de evaluación de impacto ambiental y otros medios de intervención administrativa de competencia estatal.

⁸⁴³ *Vid.* Considerando nº4 de la Directiva 2010/75/UE, de 24 de noviembre.

⁸⁴⁴ *Vid.* Párrafo sexto la Exposición de Motivos del TRLPCIC.

⁸⁴⁵ *Vid.* Artículo 4 de la Directiva 2010/75/UE, de 24 de noviembre, relativo a la obligación de obtener un permiso. Dichas actividades son aquellas que utilizan disolventes orgánicos.

autorización en los supuestos en los que intervengan varias autoridades competentes, varios titulares o se concedan varios permisos⁸⁴⁶.

Como consecuencia de la finalidad integradora de la normativa, en lo que a los aspectos procedimentales se refiere, el TRLPCIC establece que la AAI, como acto de intervención administrativa, incluirá todas las autorizaciones ambientales existentes en materia de: a) producción y gestión de residuos, incluidas las de incineración de residuos municipales y peligrosos y, en su caso, las de vertido de residuos; b) vertidos a las aguas continentales, incluidos los vertidos al sistema integral de saneamiento, y vertidos desde tierra al mar; y c) contaminación atmosférica, incluidas las emisiones de compuestos orgánicos volátiles⁸⁴⁷.

La norma del Estado establece que las Comunidades Autónomas dispondrán lo necesario para incluir en el procedimiento de otorgamiento y modificación de la AAI las actuaciones en materia de evaluación de impacto ambiental u otras figuras de evaluación ambiental previstas en la normativa autonómica, cuando así sea exigible y la competencia para ello sea de la Comunidad Autónoma, además de otras actuaciones que estén previstas en dicha normativa⁸⁴⁸. Por su parte, y en lo que se refiere al control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas, la norma señala que las

⁸⁴⁶ *Vid.* Artículo 5 de la Directiva 2010/75/UE, de 24 de, de 24 de noviembre, relativo a la concesión de permisos. En opinión de FUENTES BODELÓN, en “Comentarios a la...”, cit., 1997, p. 56, el exiguo tratamiento de los aspectos procedimentales en la norma europea se corresponde con una visión muy estrecha y limitada de lo que debiera ser un enfoque integrado. Añaden FUENTES BODELÓN, en “El nuevo régimen...”, cit., 1999, p.171 y PÉREZ FERNANDEZ, en “La Directiva relativa...”, cit., 2000, p.173, que el proyecto de la Directiva 96/61/CE, de 24 de noviembre, sí tenía un acentuado carácter procedimental pero la influencia alemana hizo que desembocara en una regulación más vinculada a contenido materiales obligatorios que a cuestiones de tramitación. A este respecto VALENCIA MARTÍN, en “El régimen jurídico...”, cit., 1997, p. 144, estima que la opción del legislador europeo se trataría de una manifestación más del influjo del principio de subsidiaridad en el ordenamiento comunitario.

⁸⁴⁷ *Vid.* Artículo 11 del TRLPCIC, relativo a la finalidad de la AAI.

⁸⁴⁸ *Vid.* Artículo 11.4 del TRLPCIC, relativo a la inclusión de determinadas actuaciones en materia de evaluación de impacto ambiental en el procedimiento de otorgamiento y modificación de la AAI. La anterior redacción del artículo señalaba que las Comunidades Autónomas “dispondrán lo necesario para posibilitar la inclusión” de las actuaciones en materia de evaluación de impacto ambiental, con lo que cabe entender que tras la modificación introducida se les obliga más claramente a integrar el procedimiento de evaluación de impacto ambiental, si bien, como señala PERNAS GARCÍA en “La transposición de...”, cit., 2013, pp.15 y 16, la redacción podría ser sin duda más clara.

Comunidades Autónomas dispondrán lo necesario para posibilitar su inclusión en el procedimiento de otorgamiento de la AAI⁸⁴⁹.

Quedan fuera de esta integración procedimental las actuaciones en materia de: a) declaración de impacto ambiental, cuando su formulación corresponda al órgano ambiental de la Administración General del Estado; b) autorizaciones sustantivas u otros medios de intervención administrativa de las industrias que se señalan en el artículo 3.3. del TRLPCIC⁸⁵⁰; c) actuaciones relativas a los medios de intervención administrativa, en la actividad de los ciudadanos, que establezcan las Administraciones competentes para el control de las actividades con repercusión en la seguridad, salud de las personas o el medio ambiente; d) las autorizaciones o concesiones que deban exigirse para la ocupación o utilización del dominio público hidráulico y marítimo terrestre⁸⁵¹.

VII.1.1. La simplificación administrativa como base del procedimiento

La Directiva 96/61/CE introdujo en su articulado una tímida previsión relativa a la obligación de los Estados miembro de adoptar las medidas necesarias para coordinar plenamente el procedimiento y las condiciones de autorización de una instalación cuando en dicho procedimiento intervinieran varias autoridades competentes y todo ello con el objetivo de garantizar un enfoque integrado en la concesión de permisos⁸⁵². Por su parte, la exposición de motivos de la derogada LPCIC, al referirse al régimen jurídico de la AAI, señalaba que, la que entonces era la nueva figura autonómica de intervención ambiental y que sustituía a las autorizaciones ambientales existentes hasta aquel momento, tenía como valor añadido, en beneficio de los particulares y además de permitir la protección del medio

⁸⁴⁹ Vid. Artículo 11.5 del TRLPCIC, relativo a relativo a la inclusión de las actuaciones en materia de control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas en el procedimiento de otorgamiento y modificación de la autorización ambiental integrada. En este apartado se ha mantenido la redacción anterior a propuesta del Consejo de Estado en su Dictamen nº 1297/2012, p.51.

⁸⁵⁰ Vid. Artículo 3.3 del TRLPCIC, relativo a la definición de autorización sustantiva.

⁸⁵¹ Vid. Artículo 11.2 del TRLPCIC, relativo a los medios de intervención a los que precede la autorización ambiental integrada.

⁸⁵² Vid. Artículo 7 de la Directiva 96/61/CE, de 24 de septiembre, relativo al enfoque integrado en la concesión de permisos.

ambiente en su conjunto, su condición de mecanismo de simplificación administrativa⁸⁵³. Este objetivo se desarrollaba en el articulado de la ley, al señalar que una de las finalidades de la AAI era el establecimiento de todas aquellas condiciones que garantizaran el cumplimiento de la norma por parte de las instalaciones a ella sometidas a través de un procedimiento que asegurase la coordinación de las distintas Administraciones públicas que debían intervenir en la concesión de la autorización para agilizar trámites y reducir las cargas administrativas de los particulares⁸⁵⁴.

La nueva regulación sobre las emisiones industriales apuesta más decididamente por la simplificación de procedimientos, tal y como se refleja en la introducción de la Directiva 2010/75/UE, en donde se señala que con el fin de, entre otros objetivos, simplificar y reducir las cargas administrativas innecesarias, procedía revisar la legislación sobre instalaciones industriales⁸⁵⁵. La Comisión Europea afirmaba, durante el desarrollo de los trabajos previos a la aprobación de la Directiva, que uno de los problemas específicos de la legislación en materia de contaminación industrial era su complejidad y, a veces, su falta de coherencia, lo que daba lugar al nacimiento de dificultades a la hora de interpretar las disposiciones y a duplicidades administrativas. Se entendía, así, que una única Directiva sobre emisiones industriales proporcionaría un marco jurídico claro, coherente y simplificado, con una importante reducción de los costes administrativos como consecuencia de las medidas simplificadoras que se proponían⁸⁵⁶.

⁸⁵³ Vid. Párrafo nº16 de la exposición de motivos de la LPCIC.

⁸⁵⁴ Vid. Artículo 11. 1.a. de la LPCIC, relativo la finalidad de la AAI. Tal y como señala RUIZ DE APODACA ESPINOSA, en *La autorización ambiental...*, cit., 2002, p.188, la simplificación administrativa que promueve la normativa sobre la prevención y el control integrados de la contaminación podría tener cabida en el concepto que de tal fenómeno propone TORNOS MAS, en “La simplificación procedimental...”, cit., 2000, p.42, esto es, “la disminución de cargas burocráticas que se proyectan sobre la actuación de los ciudadanos y de las empresas en sus relaciones con la Administración”.

⁸⁵⁵ Vid. Considerando nº4 de la Directiva 2010/75/UE, de 24 de noviembre.

⁸⁵⁶ Documento de trabajo de los servicios de la Comisión. Resumen de la evaluación de impacto que acompaña a la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las emisiones industriales (prevención y control integrados de la contaminación) [COM (2007) 844 final, no publicado en el Diario oficial]. El documento señala que “se han evaluado diez opciones específicas en cuanto a la mejora de la claridad jurídica y la aplicación, reduciendo al mismo tiempo costes administrativos innecesarios”, proponiendo entre dichas opciones la introducción de “cambios en la legislación para simplificar la concesión de permisos, reducir los informes que deben presentar los operadores, introducir programas de acción para apoyar a los Estados miembro a reducir gastos administrativos innecesarios y racionalizar los informes presentados por los Estados miembro”. El impacto económico que se estimaba como consecuencia de la reducción de cargas administrativas era de un ahorro cercano a los 30 millones de euros anuales por la concesión combinada de permisos y 2 millones de euros anuales por la racionalización de la presentación de informes y del seguimiento.

Esta idea quedó reflejada también en la Ley 5/2013, que modificó la derogada LPCIC, cuando su exposición de motivos indicaba que con posterioridad a la promulgación de la Directiva 96/61/CE “surge la necesidad de revisar la legislación sobre instalaciones industriales, a fin de simplificar y esclarecer las disposiciones existentes” y “reducir cargas administrativas innecesarias”⁸⁵⁷. Y en este mismo sentido, la exposición de motivos del TRLPCIC proclama que el complejo procedimiento que la norma diseña, integra todas la autorizaciones ambientales existentes sobre la premisa de la simplificación administrativa, añadiendo después que la nueva regulación supone un avance en este campo, siguiendo el plan de acción de la Comisión para la simplificación de la legislación⁸⁵⁸ y la consecuente reducción de cargas administrativas, haciéndose eco, asimismo, “de las demandas de los ciudadanos para garantizar una mayor celeridad en la tramitación de las autorizaciones ambientales integradas”⁸⁵⁹.

El éxito del objetivo simplificador del procedimiento ha sido cuestionando por diferentes autores⁸⁶⁰ que han puesto de manifiesto la que juzgan escasa voluntad integradora de procedimientos administrativos de la normativa IPPC, reduciéndose esta finalidad a un mero *desiderátum* que únicamente promueve la coordinación de procedimientos que pudiera tener

⁸⁵⁷ Vid. Párrafo nº5 de la Ley 5/2013, de 11 de junio. La CEOE señalaba en su informe del año 2011 que el tiempo que el promotor de las instalaciones percibía como duración de la obtención de la AAI una vez presentada la solicitud inicial era para el conjunto del Estado de 30,5 meses, con significativas diferencias por Comunidades Autónomas. No obstante, añadía el informe, una parte significativa de estos plazos lo constituía la fase de subsanación de la información que no se computa dentro del plazo para resolver el procedimiento. CEOE, “Las cargas administrativas...”, cit., 2011, pp.43 y 44.

⁸⁵⁸ Comunicación de la Comisión, de 5 de junio de 2002, relativa al Plan de acción “Simplificar y mejorar el marco regulador” [COM (2002) 278 final.

⁸⁵⁹ Vid. Párrafos nº5 y nº10 de la exposición de motivos de la Ley 5/2013, de 11 de junio. PERNAS GARCÍA, en “La transposición de...”, cit., 2013, pp.14 y 15, señala que, tanto en la elaboración de la Directiva de emisiones como de la norma de transposición al ordenamiento jurídico del Estado, se aprecia la influencia del sector industrial al haber ganado los intereses empresariales especial pujanza en las iniciativas legislativas desarrolladas desde el inicio de la crisis económica. De este modo, añade el autor, la crisis ha dejado huella en la normativa sobre emisiones industriales mediante la integración de diferentes medidas de simplificación administrativa.

⁸⁶⁰ HERRERA FERNÁNDEZ, “Reto y novedad...”, cit., 2000, p.7; FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, “El régimen jurídico...”, cit., 1999, p.36; FORTES MARTÍN, “El Régimen jurídico...”, cit., 2004, pp.244-246; este mismo autor, en “Análisis de la...”, cit., 2002, p.9, señala que “el carácter integrador de la autorización no es pleno, solo alcanza sus efectos a aquellos títulos autorizatorios que estrictamente comparten la misma finalidad de la autorización ambiental integrada como título que habilita el ejercicio de una actividad industrial a los solos efectos de la protección del medio ambiente”; BETANCOR RODRÍGUEZ, “ Los retos de...”, cit., 2001, p.3.

sus razones en las particularidades del modelo organizativo territorial del Estado y su compleja distribución competencial, también en materia de medio ambiente. No obstante, estas apreciaciones, y admitiendo que el esfuerzo integrador podría haberse recogido en la normativa de transposición de un modo más decidido, compartimos las opiniones de aquellos que entienden que la normativa conduce a un sistema de permisos más claro, aunque no sea el definitivo⁸⁶¹.

A este respecto creemos relevante subrayar que los cambios en la forma de hacer las cosas en el contexto de los procedimientos administrativos, en este caso ambientales, no se consiguen únicamente con la aprobación de normativa. Se necesita, además, voluntad para superar los usos y modos de actuar que, con el paso del tiempo corren el riesgo de considerarse como irrenunciables. Tanto el convencimiento de las personas que trabajan en las diferentes Administraciones públicas, como de los administrados, sobre la necesidad de modificar las actuaciones que se enmarcan en dichos procedimientos, es lo que fuerza al legislador a plasmar en la normativa medidas cada vez más concretas y avanzadas en relación con la simplificación y la reducción de cargas administrativas.

Las principales modificaciones introducidas en el régimen jurídico de la prevención y el control integrado de la contaminación con respecto a la LPCIC en su redacción original y con el fin de simplificar la tramitación administrativa de la AAI, son las siguientes; a) reducción del plazo para resolver el procedimiento de concesión de la AAI de diez a 9 meses⁸⁶²; supresión del deber de renovación de la autorización tras haberse eliminado el límite temporal de ocho años para la AAI⁸⁶³; la eliminación de la obligación de solicitar una

⁸⁶¹ VALENCIA MARTÍN, “Contenido y alcance...”, cit., 2003, p. 74.

⁸⁶² *Vid.* Artículo 21 del TRLPCIC, relativo al dictado de la resolución de concesión de la AAI. Este plazo ha sido modificado por la Disposición final séptima del Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, de forma que ahora es de 6 meses. Tal y como señala PERNAS GARCÍA, en “La transposición de...”, cit., 2013, p.17., el uso de los medios electrónicos puede facilitar la relación entre el promotor y la Administración pública reduciendo los plazos de envío de la documentación y su recepción. A este respecto hay que recordar cómo la LPACAP, regula en su artículo 14, el derecho y la obligación a relacionarse electrónicamente con las Administraciones públicas.

⁸⁶³ Como consecuencia de ello, el titular de la actividad no deberá solicitar periódicamente la revisión de la autorización con una antelación mínima de diez meses antes del vencimiento de este plazo, tal y como antes se establecía en el artículo 25 de la LPCIC, en su redacción original. Sí se mantiene, sin embargo, la revisión de oficio de la AAI como consecuencia de los motivos establecidos en el artículo 26 del TRLPCIC, si bien se ha suprimido la necesidad de aportar documentos en el procedimiento de revisión cuando ya hubiesen sido aportados con motivo de la solicitud de autorización original. En opinión de PERNAS GARCÍA, “La

nueva AAI en los casos de modificación sustancial, siendo suficiente con su modificación a través de un procedimiento simplificado que se regula en el artículo 15 del REI, que deberá tramitarse en el plazo máximo de 4 meses⁸⁶⁴.

VII.1.2. Los trámites del procedimiento para la concesión de la AAI

Los trámites que integran el procedimiento para la concesión de la AAI se regulan en TRLPIC y en el REI⁸⁶⁵, completándose lo que no se prevea en estas normas por lo dispuesto en LPACAP. A continuación, se exponen someramente dichos trámites.

VII.1.2.A. La solicitud de la autorización

La solicitud de AAI es el primer paso que le corresponde dar al titular de una instalación IPPC a fin de poder disponer de dicho título habilitante de su actividad⁸⁶⁶. Deberá referirse

transposición de...”, cit., 2013, p.19, el que el artículo 26 establezca que “en su caso, el titular “presentará los resultados del control de las emisiones y otros datos que permitan una comparación del funcionamiento de la instalación con las MTD descritas en la conclusiones aplicables y con los niveles de emisión asociados a ellas”, puede ser contrario al contenido del artículo 21.2 de la Directiva 2010/75/UE, toda vez que de él se deduce que esta información debe ser suministrada, en todo caso, siendo especialmente relevante cuando la causa de la revisión esté relacionada con los cambios en las MTD, la existencia de niveles de contaminación importantes o con el cumplimiento de la normas de calidad ambiental, según establecen los apartados 2, 4.b. y 4.e. del TRLPIC.

⁸⁶⁴ Vid. Artículo 10 del TRLPIC, relativo a la modificación de la instalación. El REI, regula en su artículo 15 el procedimiento simplificado de modificación de la autorización. El artículo ha sido modificado por la Disposición final octava del Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre estableciendo un plazo de 4 meses en lugar de los 6 meses iniciales. PERNAS GARCÍA, en “La transposición de...”, cit., 2013, p.20, no obstante, ha puesto de manifiesto que estas previsiones pueden incumplir las exigencias de la Directiva 2010/75/UE toda vez que esta norma no deja margen a los Estados miembro para permitir una modificación, aunque sea no sustancial, por el mero transcurso del tiempo. El autor señala también que de acuerdo con la Directiva 2010/75/UE en su artículo 20, relativo a los cambios efectuados en las instalaciones por sus titulares, para apreciar la necesidad de modificación de oficio de la AAI, parece necesario que el órgano competente deba realizar, en todo caso, una evaluación de la modificación comunicada.

⁸⁶⁵ El procedimiento de concesión de la AAI se regula en los capítulos II y III del Título III del TRLPIC y en el capítulo II del REI.

⁸⁶⁶ La normativa sobre emisiones industriales no prevé un trámite de consultas previas con el fin de facilitar al promotor de la actividad la formulación de la solicitud de AAI de un modo más acorde con los requerimientos del órgano competente para la tramitación del procedimiento, a diferencia de lo que sucede en la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental, cuando en su artículo 34 regula dichas consultas previas en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental de proyectos. En opinión de PERNAS GARCÍA, en *Estudio jurídico sobre...*, cit., 2004, p. 145, “Dentro de la labor de integración de los procedimientos de evaluación de impacto ambiental y de IPPC sería interesante reforzar el papel de este mecanismo de consulta previa a la presentación de la solicitud. Ello facilitaría y agilizaría la tramitación del procedimiento y contribuiría a una aplicación más efectiva de la normativa.”

a la instalación entendida en su conjunto, es decir, considerando tanto la unidad técnica fija donde se desarrolla la actividad, como cualesquiera otras directamente relacionadas con aquellas que guarden relación de índole técnica con las actividades llevadas a cabo en dicho lugar y puedan tener repercusiones sobre las emisiones y la contaminación⁸⁶⁷.

El contenido de la solicitud, de acuerdo con el TRLPCIC deberá incluir necesariamente⁸⁶⁸:

a) proyecto básico con el contenido mínimo que se recoge en los 12 apartados del epígrafe⁸⁶⁹; b) informe urbanístico del Ayuntamiento en cuyo territorio se ubique la instalación, acreditativo de la compatibilidad del proyecto con el planeamiento urbanístico⁸⁷⁰; c) documentación exigida por la legislación de aguas y de costas para la autorización de vertidos a las aguas continentales o desde tierra al mar; d) determinación de los datos que, a juicio del solicitante, gocen de confidencialidad de acuerdo con las disposiciones vigentes⁸⁷¹; e) información y documentación exigida por otras legislaciones

⁸⁶⁷ Vid. Artículo 3.11 del TRLPCIC, relativo a la definición del término “instalación”.

⁸⁶⁸ Vid. Artículo 12 TRLPCIC, relativo al contenido de la solicitud de la AAI.

⁸⁶⁹ El primero de los apartados del epígrafe a) del artículo 12.1 del TRLPCIC, menciona como aspecto a incluir en el proyecto básico “la descripción detallada y alcance de la actividad y de las instalaciones, los procesos productivos y el tipo de producto. A este respecto, LÓPEZ-JURADO ESCRIBANO, en *La autorización ambiental...*, cit., 2002, p.167, opina que el concepto de “descripción detallada” debe compatibilizarse con el de “proyecto básico” siendo ambos con conceptos jurídicos indeterminados “para cuya aplicación será razonable tener en cuenta la legislación industrial reguladora de la autorización sustantiva”. PERNAS GARCÍA, en *Estudio jurídico sobre...*, cit., 2004, p. 149, recuerda que, aunque la normativa no se pronuncia sobre la cualificación del técnico que va a realizar el proyecto, este deberá ser elaborado por un técnico competente en el sentido que recoge la STS de 15 de abril de 1998 (5748/1990).

⁸⁷⁰ Vid. Artículo 15 del TRLPCIC, relativo al informe urbanístico del Ayuntamiento y artículo 7 del REI, relativo al mismo tema. OLANO ESPAÑA, POVEDA GÓMEZ y SANJUÁN DE BENITO, en *Ley de prevención...*, cit., 2002, p. 44, estiman que el informe de compatibilidad urbanística responde a un principio de economía ya que “permite conocer en el momento procesal inicial la existencia de un presupuesto previo fundamental, condición *sine qua non*, para la apertura y puesta en funcionamiento de cualquier instalación industrial”. BASSOLS COMA, en “Régimen jurídico de...”, cit., 2003, p.27, opina, sin embargo, que esta economía se elimina al tener el Ayuntamiento que conocer las características básicas del proyecto, lo que exigirá al promotor elaborar una amplia documentación. Considera este autor que hubiera sido suficiente para iniciar el procedimiento de AAI la presentación de una cédula, certificación o información urbanística del terreno y después, en el seno del procedimiento solicitar la documentación efectiva de la compatibilidad o incompatibilidad del proyecto con el planeamiento urbanístico.

⁸⁷¹ Entre las razones para denegar el acceso a la información, el mencionando artículo 13, en su apartado 2.e) menciona el hecho de que puedan revelarse datos que afecten a los derechos de propiedad industrial e intelectual, exceptuando los supuestos en los que su titular haya consentido su divulgación. LÓPEZ-JURADO ESCRIBANO, en *La autorización ambiental...*, cit., 2002, p. 179-187, señala que es factible entender que gozan de confidencialidad los datos respecto de los que las Administraciones públicas puedan denegar información conforme al artículo 13 de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, a la participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente. REVUELTA PÉREZ, en “La participación de...”, cit., 2004, p.84, advierte de que no puede dejarse en manos

aplicables, incluida, en su caso, la referida a fianzas o seguros obligatorios de conformidad con la LRM⁸⁷²; f) informe de base que contenga la información necesaria para determinar el estado del suelo y de las aguas subterráneas antes de comenzar la explotación de la instalación o de la actualización de la autorización con el contenido mínimo recogido en el artículo; g) resumen no técnico de la solicitud para facilitar su comprensión en el trámite de información pública⁸⁷³; h) estudio de impacto ambiental o documento ambiental exigido por la normativa sobre evaluación ambiental en los supuestos en los que las actuaciones en esta materia corresponda a la Comunidad Autónoma.

Además, el REI, añade que en la solicitud deberá figurar la siguiente información⁸⁷⁴: a) identidad del titular de la instalación⁸⁷⁵; b) identificación de cada uno de los focos de emisión de contaminantes atmosféricos⁸⁷⁶; c) documentación técnica necesaria para poder

de los titulares de la actividad la determinación de la confidencialidad de las informaciones, no pudiendo quedar la Administración vinculada por dicha determinación.

⁸⁷² Vid. Artículo 24 de la LRM, relativo a la constitución de garantías financieras obligatorias. Esta obligación se exige a los operadores de las actividades del anexo III de la norma, entre las que se incluyen las actividades IPPC para hacer frente a la responsabilidad medioambiental a ellas inherente.

⁸⁷³ La complejidad que puede llegar a tener el proyecto básico y el resto de documentación presentada determina que se exija el resumen no técnico al objeto de facilitar su comprensión en el trámite de información pública. LAZCANO BROTONS, “La regulación del...”, cit., 2004, p.257. En el mismo sentido, PERNAS GARCÍA, en *Estudio jurídico sobre...*, cit., 2004, p 162, afirma que el resumen facilita la participación ciudadana, ya que “la ausencia de documentos fácilmente comprensibles para un ciudadano sin conocimientos técnicos supone, desde una respectiva funcional, la negación de cualquier posibilidad de participación real en materia ambiental”. En términos similares se pronuncia ESTEVE PARDO, en *Técnica, riesgo y...*, cit., 1999, p. 92. No obstante, CHINCHILLA MARÍN, en “La autorización ambiental...”, cit., 2002, p.54, admitiendo su necesidad legal, estima que es complejo realizar el resumen no técnico de un modo comprensible para el común de los ciudadanos, considerando el contenido de la solicitud de AAI. A fin de superar esta complejidad, la guía publicada en el año 2014 por el Gobierno Vasco para la solicitud de la AAI señala, en su apartado 4.5 que, en la elaboración del resumen (de una extensión de 25 páginas como máximo) deberá utilizarse un lenguaje simple y claro, evitando o explicando, en la medida de lo posible, la terminología técnica e incluyendo documentación gráfica. Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial del Gobierno Vasco. Guía para la solicitud de la autorización ambiental integrada para las instalaciones incorporadas mediante la Ley 5/2013 al ámbito de aplicación de aplicación IPPC (Directiva 2010/75/UE).

⁸⁷⁴ Vid. Artículo 8 del REI, relativo al contenido de la solicitud de la AAI.

⁸⁷⁵ Considerando lo que entiende por tal el artículo 3.27 del TRLPCIC. El apartado 2 del artículo 8 del REI, añade que “cuando la solicitud de la autorización comprenda varias instalaciones o partes de una instalación con diferentes titulares, salvo que en esta se indique quien es el representante, las actuaciones administrativas se realizarán con el titular que haya presentado la solicitud”.

⁸⁷⁶ De acuerdo con el catálogo de actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera que se recoge en el anexo IV de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera.

determinar las medidas relativas a las condiciones de explotación en situaciones distintas a las normales, que puedan afectar al medio ambiente⁸⁷⁷.

Esta información, que deberá presentarse ante el órgano competente que haya designado la Comunidad Autónoma en cuyo ámbito territorial se ubique la instalación, deberá permitir a dicho órgano valorar el proyecto y su incidencia teniendo en cuenta que es el promotor de la actividad quien mejor conoce dicho proyecto, puesto que se halla implicado de manera inmediata en el diseño, la construcción y la explotación de la instalación⁸⁷⁸.

En consonancia con lo dispuesto en la LPACAP, que ordena a las Administraciones públicas establecer modelos para la presentación de solicitudes de inicio de los procedimientos administrativos⁸⁷⁹, entendemos que su puesta a disposición de los interesados puede contribuir a la simplificación del procedimiento de otorgamiento de la AAI, a pesar de la profusa y compleja documentación que debe acompañarse a la solicitud de inicio⁸⁸⁰.

⁸⁷⁷ Vid. Artículo 22.1.f) del TRLP/CIC, relativo a las condiciones de explotación en situaciones distintas a las normales.

⁸⁷⁸ LOZANO CUTANDA, SÁNCHEZ LAMELAS y PERNAS GARCÍA, *Evaluaciones de impacto...*, cit., 2012, p.608. En la CAPV este órgano es la Viceconsejería de Sostenibilidad Ambiental del Departamento de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente del Gobierno Vasco, a través de su Dirección de Calidad Ambiental y Economía Circular, tal y como establece el artículo 20.1.j) en relación con el artículo 21.1.e) del Decreto 68/2021, de 23 de febrero, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente, del Gobierno Vasco.

⁸⁷⁹ Vid. Artículo 66.4 de la LPACAP, relativo a la solicitud de iniciación.

⁸⁸⁰ En contra de la opinión de RUIZ DE APODACA ESPINOSA, en *La autorización ambiental...*, cit., 2002, p.190, cuando señala el autor que la utilización de modelos para la presentación de solicitudes no parece ser el camino para articular la solicitud de la AAI dada “la complejidad y documentación que requiere su solicitud”. En este orden de cosas el órgano ambiental de la CAPV ha publicado diversos documentos divulgativos entre los que cabe citar: la guía publicada en el año 2005 “para la solicitud de la AAI en la Comunidad Autónoma del País Vasco”; el documento publicado en el año 2008 sobre “criterios para la presentación de la documentación acreditativa para la efectividad de las resoluciones de las autorizaciones ambiental integradas”; y la guía publicada en el año 2014 “para la solicitud de la AAI para las instalaciones incorporadas mediante la Ley 5/2013 al ámbito de aplicación de aplicación IPPC (Directiva 2010/75/UE) y el documento normalizado para la “entrega del programa de vigilancia ambiental (PVA 2016)”, publicado en el año 2016.

VII.1.2.B. La suficiencia de la documentación

Una vez registrada la solicitud de la AAI y remitida la documentación mínima, en aplicación de la LPACAP⁸⁸¹ el órgano competente para la tramitación del procedimiento deberá comprobar su suficiencia identificando, en su caso, la necesidad de documentación adicional. Si así fuera, el órgano competente realizará un requerimiento al interesado para que en el plazo de 10 días remita dicha documentación, sin perjuicio de que a petición de aquél este plazo pudiera ampliarse en 5 días cuando la aportación de los documentos requeridos presente dificultades especiales. Cuando el interesado no dé cumplimiento al requerimiento se entenderá que ha desistido de su petición y se emitirá una resolución en tal sentido. Asimismo, el órgano competente podrá recabar del solicitante la modificación o la introducción de mejoras voluntarias de los términos de la solicitud⁸⁸². Esta última posibilidad tiene por finalidad disponer de información complementaria a los efectos de alcanzar un juicio más objetivo sobre la incidencia del proyecto para el que se solicita la AAI⁸⁸³.

No obstante, el TRLPCIC, regula de forma singular la remisión de la documentación en materia de vertidos a las aguas continentales gestionadas por la Administración General del Estado, a fin de que manifieste si es preciso requerir al solicitante que subsane la falta o complete la documentación aportada⁸⁸⁴.

⁸⁸¹ Vid. Artículo 68 de la LPACAP, relativo a la subsanación y mejora de la solicitud.

⁸⁸² LÓPEZ-JURADO ESCRIBANO, en *La autorización ambiental...*, cit., 2002, p.176, entiende que únicamente la falta de contenido necesario puede motivar la declaración de desistimiento pues “la Administración no puede arbitrariamente exigir cualquier documentación, sino aquella que sea indispensable para fijar los datos en base a los cuales ha de dictarse la resolución y esos datos han de ser ignorados por la Administración”. FANLO LORAS, en “Disposiciones generales sobre...”, cit., 1993, pp.228 y ss., postula que se trataría de un “desistimiento *ope legis* que no conlleva renuncia a los derechos que podrán hacerse valer en cualquier otro momento”.

⁸⁸³ PERNAS GARCÍA, *Estudio jurídico sobre...*, cit., 2004, p.166. GONZÁLEZ NAVARRO, en *Derecho administrativo español...*, cit., 1997, p.678, considera que con la modificación o mejoras voluntarias se abre la posibilidad de modificar la pretensión sin lo límites necesarios que evitan la realización de “prácticas inconfesables”.

⁸⁸⁴ Vid. Artículo 12.1.c del TRLPCIC, relativo al contenido de la solicitud.

VII.1.2.C. El trámite de información pública y de consultas transfronterizas

Una vez que la documentación esté completa, la solicitud se debe someter a un trámite de información pública según lo establecido en el TRLPCIC, por un periodo no inferior a 30 días y que, en aras a los principios de economía y celeridad⁸⁸⁵, será común para los procedimientos cuyas actuaciones se integran en el de la AAI y para aquellos de las autorizaciones sustantivas de las industrias que se citan en el artículo 3.3 de la norma⁸⁸⁶. El boletín oficial en el que se deberá publicar el anuncio de la apertura del trámite de información pública será el de la Comunidad Autónoma correspondiente en consonancia con lo dispuesto en el TRLPCIC, que exige que las Comunidades Autónomas hagan públicas en sus boletines oficiales las resoluciones administrativas mediante las cuales se hayan otorgado, modificado sustancialmente o revisado las AAI⁸⁸⁷.

Quienes presenten alegaciones u observaciones en este trámite tendrán derecho a obtener de la Administración una respuesta razonada, que podrá ser común para todas aquellas alegaciones que planteen cuestiones sustanciales, si bien la comparecencia en este trámite no confiere la condición de interesado en el procedimiento⁸⁸⁸. La resolución administrativa de AAI incorporará la respuesta a las alegaciones presentadas a modo de anexo⁸⁸⁹. Además,

⁸⁸⁵ REVUELTA PÉREZ, *El control integrado...*, cit., 2003, p.103. RUÍZ DE APODACA ESPINOSA, en *La autorización ambiental...*, cit., 2002, p. 193, también considera que se trata de “una clara técnica de economía procesal administrativa” que precisa de la consiguiente cooperación interadministrativa en el caso de que las Administraciones competentes para otorgar la autorización sustantiva y la autorización ambiental integrada sean distintas.

⁸⁸⁶ *Vid.* Artículos 3.3 y 16 del TRLPCIC, relativos a la definición del término “autorización sustantiva” y al trámite de la información pública. Por su parte, el artículo 19 del REI, relativo al trámite conjunto de información pública y consulta de las Administraciones Públicas, prevé el modo de realizar este trámite en aquellos casos en los que sea precisa la coordinación entre el procedimiento para el otorgamiento de la AAI y los procedimientos de evaluación de impacto ambiental y otros medios de intervención administrativa de competencia estatal enunciados en el artículo 3.3 del TRLPCIC.

⁸⁸⁷ *Vid.* Artículo 24.3 del TRLPCIC, relativo a la publicidad de las AAI.

⁸⁸⁸ RUÍZ DE APODACA ESPINOSA, *La autorización ambiental...*, cit., 2002, p. 194.

⁸⁸⁹ GONZÁLEZ PÉREZ, en *Manual de procedimiento...*, cit., 2002, p. 327, señala que no podrá reputarse válido el procedimiento cuando exista una prueba inequívoca de que existe un decidido propósito de hacer caso omiso de lo que pueda alegarse en el período de información pública. GONZÁLEZ PÉREZ y GONZÁLEZ NAVARRO, en *Comentarios a la...*, cit., 1999, p. 1477, opinan que la información pública es un trámite esencial en el marco del procedimiento. Su no celebración, afirma PERNAS GARCÍA, en *Estudio jurídico sobre...*, cit., 2004, p. 173, puede ser causa de nulidad de pleno derecho de la resolución que otorgue la AAI. De la misma opinión, RUIZ DE APODACA ESPINOSA, en *La autorización ambiental...*, cit., 2002, pp. 194 y 195. Refrenda estas opiniones la STS de 13 de julio de 2001 (Ar.2001/6757).

el anejo IV del TRLPCIC, relativo a la participación del público en la toma de decisiones, contiene una enumeración de extremos en relación con los cuales el órgano competente de la Comunidad Autónoma debe facilitar información en las fases iniciales del procedimiento, previas a la toma de una decisión o, como muy tarde, en cuanto sea razonablemente posible facilitar la información a través de los medios electrónicos, si están disponibles, sobre extremos tales como la identificación de los órganos competentes para resolver cuestiones de índole técnica y jurídica o la fechas y lugares para el suministro de información⁸⁹⁰.

Cuando la instalación pueda tener efectos negativos significativos sobre el medio ambiente de otra Comunidad Autónoma, deberá posibilitarse la formulación por esta de las alegaciones que estime oportunas antes de emitirse la resolución final. Asimismo, si dichos efectos son susceptibles de producirse sobre el medio ambiente de otro Estado miembro, se deberá abrir un periodo de consultas transfronterizas⁸⁹¹.

VII.1.2.D. La solicitud de informes a los órganos competentes

De conformidad con el TRLPCIC, una vez finalizado el periodo de información pública se remitirán, en su caso, las alegaciones registradas y se solicitará el informe a los órganos que deban pronunciarse sobre las diferentes materias de su competencia⁸⁹². Entre estos órganos, y de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local⁸⁹³, el Ayuntamiento en el que se ubique la instalación deberá emitir, en el

⁸⁹⁰ *Vid.* Anejo IV del TRLPCIC, relativo a la participación del público en la toma de decisiones.

⁸⁹¹ *Vid.* Artículo 27 del TRLPCIC, relativo a actividades con efectos negativos intercomunitarios o transfronterizos.

⁸⁹² En la CAPV el Departamento de Salud del Gobierno Vasco tiene la consideración de órgano competente a estos efectos. En opinión de CHINCHILLA MARÍN, en “La autorización ambiental...”, cit., 2002, pp.55 y 56, la fórmula elegida por la normativa IPPC en el Estado ha sido la de convertir las autorizaciones ambientales de los Ayuntamientos y del Estado en informes vinculante cuyo contenido se integra en la AAI. Opina PERNAS GARCÍA, en *Estudio jurídico sobre...*, cit., 2004, p. 178, que los informes del artículo 17 constituyen una manifestación del auxilio administrativo que revela el principio general latente en nuestro derecho de la reciproca colaboración entre órganos de las Administraciones públicas, citando a GONZÁLEZ NAVARRO, en “Los informes administrativos...”, cit., 1966, p. 19. LAZCANO BROTONS, en “La regulación del procedimiento...”, cit., 2004, p.267, afirma que no se regula cuando han de contestarse las observaciones y sugerencias formuladas en el trámite de información pública, sin que se pueda alegar que el momento será el del trámite de audiencia, puesto que en él solo participan los interesados, a diferencia del de información pública, que es general.

⁸⁹³ *Vid.* Artículo 62 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, relativo al derecho de las entidades locales a intervenir en actuaciones o procedimientos, junto con la Administración del Estado o de la Comunidad Autónoma

plazo de 30 de días, un informe sobre la adecuación de la instalación a todos aquellos aspectos que sean de su competencia⁸⁹⁴. Si dicho informe no se emitiera en plazo mencionado podrán continuarse las actuaciones sin perjuicio de que, si finalmente se recibiera antes de dictar la resolución por la que se otorgue la AAI, deberá ser valorado por el órgano competente para otorgarla⁸⁹⁵.

En el supuesto de que la actividad precise, de acuerdo con la legislación de aguas, una autorización de vertido al dominio público hidráulico de cuencas gestionadas por la Administración General del Estado, el TRLPCIC señala que el organismo competente deberá emitir un informe que determine las características del vertido y las medidas correctoras que deberán adoptarse, a fin de preservar el buen estado ecológico de las aguas. El informe, que deberá emitirse en el plazo máximo de 4 meses, tiene carácter preceptivo y vinculante, de tal modo que, si se considerase que el vertido es inadmisibile, impidiendo el otorgamiento de la AAI, el órgano competente deberá dictar una resolución denegatoria motivada. Transcurrido el plazo sin haberse emitido el informe, se podrá otorgar la AAI, contemplando en la misma las características del vertido y las medidas correctoras

correspondiente, atribuyéndole a una de estas Administraciones la decisión final. Pernas García, “Estudio jurídico sobre...”, cit., 2004, p. 178.

⁸⁹⁴ Compartimos la opinión de RUÍZ DE APODACA ESPINOSA, en *La autorización ambiental...*, cit., 2002, p.196, cuando señala que entre tales aspectos estarían aquellos que afecten a las competencias establecidas en los artículos 25.2 y 26 de la Ley 7/1985, de 2 de abril (seguridad; protección civil; conservación de caminos, pavimentación y vías públicas; salubridad pública, limpieza viaria y recogida de residuos; urbanismo y protección del medio ambiente) así como las condiciones relativas a la ulterior concesión de la licencia de actividad clasificada (emplazamiento, distancias). En el mismo sentido se pronuncian PERNAS GARCÍA, en *Estudio jurídico sobre...*, cit., 2004, p. 179 y BASSOLS COMA, en “Régimen jurídico de...”, cit., 2003, pp. 29 y 30. Considera este último autor que podrían valorarse por el Ayuntamiento factores urbanísticos que, en principio, no deberían decir nada diferente a lo ya indicado en el informe urbanístico regulado en el artículo 15 del TRLPCIC, excepto si las situaciones de hecho de ambos informes son distintas, por ejemplo por no ser la instalación objeto del pronunciamiento municipal exactamente la misma, o si se hubieran producido cambios en el planeamiento de forma sobrevenida. En cualquier caso, y coincidiendo con lo señalado por este autor, creemos que el cambio de criterio del Ayuntamiento debiera ser un supuesto muy excepcional de forma que, únicamente si es imprescindible, el informe podría acoger valoraciones suplementarias a lo ya contemplado en el informe urbanístico previo o tener por fin la subsanación de la posible inactividad informante municipal, sin perjuicio, además, de la generación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento en el caso de que el resultado del informe conlleve la denegación de la AAI. PERNAS GARCÍA, en *Estudio jurídico sobre...*, cit., 2004, p. 180, recuerda el pronunciamiento del Consejo de Estado llamando la atención sobre la complejidad añadida que representa la duplicidad de informes municipales. *Vid.* Dictamen del Consejo de Estado sobre el Anteproyecto de la Ley de Prevención y Control Integrados de la Contaminación, de 20 de septiembre de 2001, p.12.

⁸⁹⁵ *Vid.* Artículo 18 del TRLPCIC, relativo al informe del Ayuntamiento. En este caso el informe carecerá de carácter vinculante salvo en las cuestiones urbanísticas. LAZCANO BROTÓNS, en “La regulación del...”, cit., 2004, p.269.

establecidas de acuerdo con la legislación sectorial vigente. En todo caso, si el informe se recibiera fuera de plazo, pero antes del otorgamiento de la AAI, deberá ser tenido en consideración por el órgano competente para otorgarla⁸⁹⁶.

La norma estatal regula, además, los supuestos en los que la actividad para la que se solicita la AAI pueda tener efectos ambientales negativos y significativos en otra Comunidad Autónoma o en el medio ambiente de otro Estado miembro, con el fin de que se puedan formular alegaciones por las autoridades ambientales y las personas interesadas, todo ello de acuerdo con el procedimiento que detalla el artículo 27 del TRLPCIC⁸⁹⁷.

VII.1.2.E. La propuesta de resolución y el trámite de audiencia

Una vez completado el trámite de emisión de informes y tras realizar una evaluación ambiental del proyecto en su conjunto⁸⁹⁸, el órgano competente para otorgar la AAI efectuará un trámite de audiencia al solicitante de la AAI⁸⁹⁹, tras el cual redactará una

⁸⁹⁶ Vid. Artículo 19 del TRLPCIC, relativo al informe del organismo de cuenca.

⁸⁹⁷ Vid. Artículo 27 del TRLPCIC, relativo a las actividades con efectos negativos intercomunitarios o transfronterizos. El Real Decreto Legislativo, no regula la realización de consultas transfronterizas con otros Estados no miembro de la Unión Europea, pero, a diferencia de lo que ocurría en la LPCIC, en su redacción originaria, sí se regulan las consultas entre Comunidades Autónomas en los casos en los que puedan darse efectos ambientales negativos y significativos como consecuencia del funcionamiento de una actividad.

⁸⁹⁸ La evaluación del proyecto, en su conjunto, se trata de un lógico y razonado estudio que deberá realizar el órgano competente a la vista del expediente, la solicitud y los informes emitidos antes de elaborar la propuesta de resolución previa a la resolución definitiva. RUÍZ DE APODACA ESPINOSA, *La autorización ambiental...*, cit., 2002, p. 199. PERNAS GARCÍA, en *Estudio jurídico sobre...*, cit., 2004, p.191, considera que será difícil realizar la evaluación global si la decisión queda dividida entre distintas “secciones o servicios del órgano ambiental”. Coincidimos con este autor al proponer la configuración de comités o ponencias técnicas para la evaluación integrada del impacto de la instalación. ROSA MORENO, en “Autorización Ambiental Integrada...”, cit., 2004, p. 104, estima que, al tener el organismo de cuenca la competencia en materia de vertidos intercomunitarios, la valoración del impacto ambiental de la actividad no podrá ser integrada al considerarse de forma aislada de los distintos elementos que conforman el medio. En relación con esta cuestión, participamos de la opinión de PERNAS GARCÍA, en *Estudio jurídico sobre...*, cit., 2004, p.191, cuando propone el recurso a fórmulas de colaboración administrativa como la encomienda de gestión. En la CAPV, con fecha 23 de diciembre de 2015, se suscribió un convenio de colaboración entre el entonces Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, las Confederaciones Hidrográficas del Cantábrico y del Ebro, y la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco y Uraren Euskal Agentzia/Agencia Vasca del Agua, por el que se encomiendan diversas actividades en materia de dominio público hidráulico en las cuencas intercomunitarias del territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Entre las actividades encomendadas se encuentra la elaboración de la propuesta a las confederaciones Hidrográficas del Cantábrico y del Ebro del informe vinculante de acuerdo con el TRLPCIC. El convenio, que sustituyó al anterior firmado el 31 de mayo de 1994, encuentra su fundamento en el artículo 11 de la LRJSP.

⁸⁹⁹ Vid. Artículo 20 del TRLPCIC, relativo a la propuesta de resolución y trámite de audiencia. De acuerdo con la opinión de CHINCHILLA MARÍN, en “La autorización ambiental...”, cit., 2002, p. 60, el trámite de

propuesta de resolución con el contenido establecido en el artículo 22 del TRLPCIC⁹⁰⁰, incluyendo las condiciones que resulten de los informes vinculantes que se hayan emitido y las decisiones que se adopten en relación con el resto de informes, las cuestiones planteadas por el solicitante de la AAI durante la instrucción y trámite de audiencia, así como de las resultantes del periodo de información pública⁹⁰¹. En el caso de que en el trámite de audiencia se hubiesen realizado alegaciones, se dará traslado de ellas, junto con la propuesta de resolución, a los diferentes órganos con competencia para emitir informes vinculantes⁹⁰², con el fin de que en el plazo máximo de 15 días manifiesten lo que estimen oportuno, que igualmente tendrá carácter vinculante en los aspectos referidos a materias de su competencia⁹⁰³.

audiencia debe sustanciarse en todo caso, aun cuando los órganos no hubieran emitido los informes que les correspondan en virtud de sus competencias. GARCÍA de ENTERRÍA MARTÍNEZ CARANDE y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, en *Curso de derecho...II*, cit., 2020, pp. 530 y 531, señalan que el trámite de audiencia pretende facilitar al interesado el conocimiento de la totalidad del expediente permitiéndole realizar una defensa eficaz y completa de sus intereses. Opinan que no puede sustraerse a los interesados ninguna pieza o elemento integrante del procedimiento por ser contrario a las garantías establecidas en el artículo 105.b) de la Constitución en relación con el derecho de acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos y con el derecho de defensa regulado en el artículo 24 de la Norma Fundamental.

⁹⁰⁰ Vid. Artículo 22 del TRLPCIC, relativo al contenido de la autorización.

⁹⁰¹ Vid. Artículo 20 del TRLPCIC, relativo a la propuesta de resolución y trámite de audiencia. El trámite de audiencia debe ser considerado como esencial del procedimiento, de forma que su inobservancia, en caso de generar la indefensión de los interesados, determina la nulidad del mismo. STS de 14 de marzo de 1988 (Ar.1988/2160). No podrá tenerse como cumplido si lo que se pone de manifiesto es tan solo una parte del expediente que sea de conocimiento oportuno o conveniente para el ejercicio del derecho de alegación. STS de 12 de febrero de 2001 (Ar.2001/628). No obstante, es preciso acreditar esta indefensión, ya que en otro caso se trataría de una irregularidad no invalidante. STS de 18 de marzo de 2002 (Ar. 2002/19009) y STS de 4 de febrero de 2002 (FJ 2º). La ausencia de trámite de audiencia no supone prescindir totalmente del procedimiento, es un defecto procedimental aislado. STS de 22 de mayo de 1993 (FJ 2º) (Ar. 1993/4880). De acuerdo con el principio de economía procesal, la autorización solo será anulable si la omisión produce indefensión. STS de 6 de junio de 1993 /FJ 2º) 8 (Ar.1993/4848) y de 16 de mayo de 2000 (FJ 2º).

⁹⁰² PERNAS GARCIA, en *Estudio jurídico sobre...*, cit., 2004, p. 192, opina que hubiera sido aconsejable una mayor precisión a la hora de identificar los informes considerados como vinculantes, si bien el único que puede serlo es el del organismo de cuenca. El uso del plural al referirse a los “informes”, considera que puede deberse a la posibilidad de que existan otros de carácter vinculante en las Comunidades Autónomas. CHINCHILLA MARÍN, “La autorización ambiental...”, cit., 2002, p.57.

⁹⁰³ LAZCANO BROTONS, en “La regulación del...”, cit., 2004, pp. 271 y 272, estima que la regulación de la normativa IPPC es poco respetuosa con los derechos del solicitante de la AAI dado que los órganos informantes pueden poner de manifiesto lo que consideren necesario en materia de su competencia, a la vista del contenido de la propuesta de resolución, sin que, a su vez, el interesado pueda hacerlo. Añade que la no concesión de un nuevo trámite de audiencia al interesado podría acarrear su indefensión en el caso de que el contenido de lo que observen los órganos informantes no haya tenido la posibilidad de ser contradicho o interpretado. Coincidimos con la opinión del autor cuando señala que no parece aplicable el supuesto del artículo 82.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, esto es, prescindir del trámite de audiencia por no figurar en el procedimiento ni ser tenidos en cuenta en la resolución otros hechos u otras alegaciones y pruebas que las aducidas por el interesado, porque siempre habrá un elemento añadido nuevo: el condicionado que imponga el órgano competente para resolver la AAI, bien directamente, bien trasladando el contenido de los informes vinculantes evacuados. Tampoco parece muy probable la aplicación del supuesto del artículo 82.3 de la

VII.1.2.F. La resolución del procedimiento, su notificación y publicidad

La tramitación debe culminar con una resolución del órgano competente de la Comunidad Autónoma que pondrá fin al procedimiento, que deberá ser emitida en el plazo máximo de 6 meses, transcurrido el cual sin haberse notificado resolución expresa, se podrá entender desestimada la solicitud presentada⁹⁰⁴. La exigencia de forma escrita es un requisito *ad substantiam* y, en consecuencia, un requisito de validez del acto⁹⁰⁵. En este sentido, es una opinión compartida por la doctrina que el concepto de permiso utilizado en la Directiva 2010/75/UE recoge expresamente su carácter de autorización escrita sin que pueda entenderse otorgado, en ningún caso, de forma presunta⁹⁰⁶.

Para que pueda entenderse desestimada la solicitud presentada por acto presunto es necesario que transcurra el plazo sin notificación expresa de la resolución, no bastando que la resolución se haya emitido dentro de dicho plazo sin haberse notificado⁹⁰⁷. En todo caso, es claro que la concesión de la AAI por silencio positivo es inadmisibles tal y como la jurisprudencia del TJUE ha manifestado rechazando frontalmente su consideración en los

mencionada ley, es decir, la decisión de los interesados de no aportar nuevos documentos ni efectuar nuevas alegaciones, ya que no parece lógico que el solicitante renuncie al trámite de audiencia para conocer el posible contenido de la autorización y además porque el número de interesados puede ser elevado dificultándose así la verificación de que todos ellos han optado por la opción de renuncia. En el supuesto de que los informes no fueran emitidos en el plazo legalmente establecido el procedimiento seguirá su curso de modo que, como opina MOLINA GIMÉNEZ, en “El control integrado...”, cit., 2003, p. 92, el órgano competente para otorgar la autorización quedará ligado a lo manifestado en el informe inicial emitido.

⁹⁰⁴ Vid. Artículo 21 del TRLP/CIC, relativo al dictado de la resolución de autorización. Este plazo era de 9 meses hasta la aprobación del Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, que en su Disposición Final Séptima dispuso que fuera de 6 meses. En opinión de DOMÍNGUEZ SERRANO, en *La prevención y...*, cit., 2003, p.464, la desestimación de la solicitud por silencio encuentra su justificación en el ámbito de aplicación de la ley, la naturaleza del procedimiento y el contenido mínimo de la resolución que requiere una valoración técnica, sobre todo en lo que respecta a la determinación de los VLE y de las MTD.

⁹⁰⁵ VILLAR PALASÍ, *La intervención administrativa...*, cit., 1964, p.413. El otorgamiento verbal de la autorización es nulo de pleno derecho por prescindir total y absolutamente del procedimiento establecido para ello. STS de 10 de junio de 1992 (Ar. 1992/5110).

⁹⁰⁶ VALENCIA MARTÍN, “El régimen jurídico...”, cit., 1997, p. 151; RUÍZ DE APODACA, *La autorización ambiental...*, cit., 2002, p. 201; MARTÍNEZ CAMARERO, “El control integrado...”, cit., 1995, p.347; PONCE SOLÉ, “Prevención, precaución y...”, cit., 2001, p.178. El artículo 5 de la Directiva 2010/75/UE, relativo a la concesión de permisos es claro en este sentido al señalar que “(...) la autoridad competente concederá para la instalación un permiso escrito (...)”.

⁹⁰⁷ GONZÁLEZ PÉREZ, en *Manual de procedimiento...*, cit., 2002, p.348, señala que esta previsión impide adoptar el acto expreso una vez transcurrido el plazo, pero poniendo fecha anterior.

procedimientos de autorizaciones ambientales⁹⁰⁸. De igual modo, la LPACAP, dispone al señalar que el silencio tendrá efecto desestimatorio en aquellas solicitudes cuya estimación tuviera como consecuencia que se transfirieran al solicitante o a terceros, facultades relativas al dominio público o al servicio público o impliquen el ejercicio de actividades que puedan dañar el medio ambiente⁹⁰⁹. Este el caso de las actividades IPPC en las que es factible que se produzcan vertidos en el dominio público hidráulico o en el dominio público marítimo terrestre además de, evidentemente, suponer un potencial riesgo para el medio ambiente.

Es indudable que el plazo de resolución que establece la norma se ve aumentado por el que a su vez se fija para la emisión del informe del organismo de cuenca de la Administración General del Estado cuando sea preceptivo, es decir, 4 meses⁹¹⁰ como máximo desde la fecha de entrada en el registro de dicho organismo de la documentación relativa al vertido que se vaya a producir y que habrá sido enviada por el órgano competente de la Comunidad Autónoma para otorgar la AAI. Creemos que hubiera sido apropiado establecer un plazo más reducido para aquellos casos en los que el pronunciamiento de la Administración del Estado no sea preceptivo, de forma que se pusiera de manifiesto la apuesta del legislador por la simplificación y la agilidad en la tramitación de los procedimientos administrativos.

La resolución que dicte el órgano competente de la Comunidad Autónoma podrá denegar la AAI como consecuencia, no de posibles circunstancias de oportunidad, sino de la existencia de un informe urbanístico negativo del Ayuntamiento, emitido en los términos que señalan el artículo 15 del TRLPCIC y el artículo 7 del REI o de un informe del organismo de cuenca de la Administración General del Estado que considere inadmisibile el vertido⁹¹¹. En todo

⁹⁰⁸ STJCE de 28 de febrero de 1991 (Asunto C-131/88); STJCE de 14 de junio de 2001 (Asunto C-230/00). Tal y como opina PERNAS GARCIA, en *Estudio jurídico sobre...*, cit., 2004, p. 192, esta jurisprudencia es también aplicable a la normativa IPPC, dado que el objeto es el mismo, esto es, la exigencia de autorización para las actividades con repercusiones sobre el medio ambiente. Añade el autor que la normativa ambiental comunitaria precisa las condiciones y el contenido de las autorizaciones y obliga a las autoridades competentes a investigar y a apreciar la incidencia ambiental de los proyectos antes de conceder o denegar la autorización solicitada.

⁹⁰⁹ *Vid.* Artículo 24.1 de la LPACAP, relativo al silencio administrativo en procedimientos iniciados a solicitud del interesado.

⁹¹⁰ Tras la modificación introducida por la Disposición final séptima del Real Decreto-Ley de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

⁹¹¹ LAZCANO BROTÓNS, “La regulación del...”, cit., 2004, pp. 275-276. De acuerdo con el artículo 88.6 de LPACAP, los informes servirán de motivación a la resolución cuando se incorporen el texto de la misma.

caso la resolución deberá ser motivada, en aplicación del artículo 35.1.a) de la LPACAP que exige la motivación de los actos que limiten derechos subjetivos o intereses legítimos⁹¹², y deberá decidir todas las cuestiones planteadas por los interesados y aquellas otras derivadas del procedimiento⁹¹³. De este modo, el órgano competente para otorgar la AAI, además de pronunciarse sobre lo solicitado por el promotor, podría introducir nuevas cláusulas que se basen en los informes o dictámenes emitidos durante el procedimiento que desvirtúen las proposiciones del peticionario⁹¹⁴.

Compartimos la opinión de algún autor⁹¹⁵ que entiende factible que la AAI se otorgue para una parte de la instalación o instalaciones para las que se hubiera solicitado siempre que pueda ponerse en funcionamiento de forma autónoma y sirva a los intereses económico-productivos del promotor, en aplicación de la posibilidad que otorga el artículo 3.2 del TRLPCIC cuando define la AAI, de modo que se flexibilice el procedimiento sin menoscabar sus requisitos básicos y la finalidad preventiva de su norma reguladora.

Las medidas que la norma estatal establece para la notificación y publicidad de la AAI obligan al órgano competente a llevar a cabo una serie de actuaciones que, en comparación con otras normas de contenido ambiental, son mucho más exigentes⁹¹⁶. De este modo, la resolución se deberá notificar a los solicitantes, al Ayuntamiento donde se ubique la

⁹¹² Vid. Artículo 35.1.a) de la LPACAP, relativo a la motivación de los actos administrativos. GONZÁLEZ NAVARRO, en *Derecho administrativo español...*, cit., 1997, p. 835, afirma que la motivación "(...) constituye un elemento esencial y fundante de la decisión, sin el que esta quedaría convertida en nuda expresión de la arbitrariedad".

⁹¹³ Vid. Artículo 88.1 de la LPACAP, relativo al contenido de las resoluciones que pongan fin al procedimiento administrativo.

⁹¹⁴ VELASCO CABALLERO, *Las cláusulas accesorias...*, cit., 1996, p. 304. En este mismo sentido, PERNAS GARCÍA, en *Estudio jurídico sobre...*, cit., 2004, p. 193, señala que la alteración de las propuestas del promotor no atenta contra el principio de congruencia puesto que la fijación de las condiciones de funcionamiento de la actividad se corresponde con la "obligación administrativa de velar por la utilización racional de los recursos naturales, mediante la concreción del deber industrial de respetar el medio ambiente".

⁹¹⁵ PERNAS GARCÍA, *Estudio jurídico sobre...*, cit., 2004, p. 194. El autor entiende que también sería posible conceder la AAI con reserva de decisión de una parte de lo solicitado por el promotor de modo que el órgano competente autorice parte del proyecto reservando la decisión sobre la totalidad a un momento posterior. VELASCO CABALLERO, en *Las cláusulas accesorias...*, cit., 1996, pp. 187-188 y 266, opina que esto permitiría agilizar el procedimiento de autorización en beneficio del solicitante, si bien de acuerdo con algunas limitaciones.

⁹¹⁶ Vid. Artículo 24 del TRLPCIC, relativo a la notificación y publicidad de la AAI. RUÍZ DE APODACA ESPINOSA, en *La autorización ambiental...*, cit., 2002, p. 201, afirma que dichas actuaciones no tienen parangón en otros procedimientos administrativos.

instalación, a los órganos que hubiesen emitido un informe vinculante y, en su caso, al órgano estatal competente para otorgar las autorizaciones sustantivas que deba obtener el titular⁹¹⁷.

Asimismo, y con el fin de facilitar el acceso del público a las resoluciones de las AAI emitidas, y de sus posteriores modificaciones y revisiones, el TRLPCIC ordena la publicación de las AAI en los boletines oficiales de las Comunidades Autónomas, poniendo a disposición del público por medios electrónicos, entre otros medios, la información, como mínimo⁹¹⁸, relativa a las siguientes cuestiones: el contenido de la autorización; los motivos en los que se basa la resolución; las exenciones en relación con el cumplimiento de VLE⁹¹⁹; y las medidas adoptadas por el titular tras el cese definitivo de la actividades⁹²⁰.

El REI ha incorporado previsiones relativas al inicio de la actividad una vez otorgada la AAI a fin, creemos de clarificar algunas cuestiones que la anterior normativa no resolvía⁹²¹. De este modo, se establece que el titular de la actividad dispondría de un plazo de cinco años para su inicio, salvo que en la AAI se establezca otro distinto, con lo que habrá que entender que transcurrido este plazo sin haberse puesto en funcionamiento la actividad, la autorización otorgada perdería su vigencia.

Para que pueda iniciarse la actividad su titular deberá presentar una declaración responsable indicando la fecha de inicio y el cumplimiento de las condiciones fijadas en la autorización.

⁹¹⁷ *Vid.* Artículo 3.3 del TRLPCIC, relativo a la definición de autorización sustantiva. Tal y como señala PERNAS GARCÍA, en *Estudio jurídico sobre...*, cit., 2004, p. 196, inexplicablemente la norma no prevé la notificación al órgano sustantivo de la Comunidad Autónoma en el supuesto de que sea esta administración a quien corresponda otorgar la autorización sustantiva en materia de industria.

⁹¹⁸ En nuestra opinión la redacción del artículo 24.3 del TRLPCIC, relativo a la información que debe publicarse en los boletines oficiales de las Comunidades Autónomas y a aquella otra que debe hacerse pública entre otros, por medio electrónicos, no es en absoluto clara. En un principio parece deducirse que la información solo es la mencionada en 4 epígrafes, esto es, a), b), e) y f), y sin embargo se incluyen en el apartado un total de 8, del epígrafe a) al epígrafe h. Entendemos que todo ellos deben ser objeto de publicidad pues en caso contrario no habría que mencionarlos. En todo caso la redacción actual de las obligaciones que corresponden a las Comunidades Autónomas en cuanto a la publicidad de las AAI favorece mucho más la transparencia y el acceso a la información en comparación con el anterior artículo 23 de la derogada LPCIC, relativo a la notificación y publicidad de la autorización.

⁹¹⁹ *Vid.* Artículo 7.5 del TRLPCIC, relativo al establecimiento de VLE menos estrictos.

⁹²⁰ *Vid.* Artículo 23 del TRLPCIC, relativo al cierre de la instalación.

⁹²¹ *Vid.* Artículo 12 del REI, relativo al inicio de la actividad.

Una vez iniciada la actividad, el órgano competente realizará una visita las instalaciones de acuerdo con lo que a tal efecto se contempla en el capítulo III del REI.

VII.2. El acuerdo dentro del procedimiento administrativo

No existe una norma de ámbito estatal que con carácter general aborde el alcance, los efectos, la tramitación y el régimen jurídico de los acuerdos ambientales⁹²². De hecho, en el artículo 86 de la Ley 39/2015 únicamente se señala que los acuerdos podrán tener la consideración de finalizadores de los procedimientos administrativos o insertarse en los mismos con carácter previo, vinculante o no, a la resolución que les ponga fin y que se deberán publicar o no según la naturaleza y las personas a las que estuvieran destinados⁹²³. Pero en modo alguno se regula los trámites procedimentales que pueden conducir a la formalización de un acuerdo.

Resulta por ello imprescindible configurar la forma en la que la tramitación del acuerdo se enlaza con el procedimiento para el otorgamiento de la AAI que, como ya hemos visto, es objeto de una pormenorizada regulación en el TRLPCIC y en su norma de desarrollo, esto es, el REI. Por esta razón en los apartados siguientes se expondrá el modo en el que esta incardinación de trámites procedimentales se debería, en nuestra opinión, producir. Se trata, en consecuencia, de una propuesta diseñada específicamente para permitir la utilización de la concertación público-privada en la aplicación de la normativa sobre las emisiones

⁹²² Únicamente el Real Decreto 1778/1994, de 5 de agosto, por el que se adecuan a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, las normas reguladoras de los procedimientos de otorgamiento, modificación y extinción de autorizaciones, regula, en su artículo 5, la terminación convencional del procedimiento. Pero este Real Decreto solo es aplicable, de acuerdo con su artículo 1.1, al otorgamiento, modificación y extinción de autorizaciones cuyos procedimientos sean tramitados en su totalidad por la Administración General del Estado o se refieran a materias cuya competencia normativa es plena del Estado y su tramitación corresponde a otras Administraciones Públicas. En consecuencia, el procedimiento para el otorgamiento de la AAI no entra dentro de su ámbito de aplicación. PLAZA MARTÍN, “Los acuerdos sobre...”, cit., 2002, p.314. SANZ PÉREZ, en “Los acuerdos ambientales...”, cit., 2001, p. 19, indica que este hecho hace imprescindible que se lleve a cabo un desarrollo estatal o autonómico de un procedimiento de negociación que habilite las vías de participación para facilitar el acceso a la información derivada de las negociaciones y la presentación de alegaciones del público en general. PLAZA MARTÍN, en “Los acuerdos sobre...”, cit., 2002, p. 311, afirma que parece necesario dotar a los acuerdos de un régimen jurídico mínimo que proporcione claridad y seguridad jurídica imprescindible en cuanto a su objeto, procedimiento de celebración, publicidad y efectos.

⁹²³ Vid. Artículo 86.1 y 2 de la LPACAP, relativo a la terminación convencional y sus requisitos.

industriales sobre la base de unos trámites procedimentales que sean claros. En modo alguno debe entenderse que esta forma de proceder procedimental pueda ser aplicable en relación con otras normativas ambientales que regulan los procedimientos para la concesión de las autorizaciones, licencias permisos y otros títulos habilitantes en diferentes términos que la normativa IPPC.

A continuación, expondremos, por lo tanto, los aspectos formales del proceso de concertación, es decir el conjunto de formalidades y trámites a través de los cuales se deberá configurar la voluntad de las partes hasta llegar a la consecución del acuerdo, partiendo de que debe garantizarse la transparencia y la información pública en el procedimiento y las competencias de todos los órganos de la Administración que deban intervenir en él.

VII.2.1. La iniciativa para la suscripción del acuerdo

La iniciativa que propone la suscripción del acuerdo puede partir tanto de los solicitantes de la AAI como del órgano competente para la instrucción del procedimiento autorizatorio. También entendemos que sería factible que otros órganos que intervienen en el procedimiento para la concesión de la AAI puedan ejercer esa iniciativa en relación con aquellas materias que sean de su competencia, tales como los organismos de cuenca o el ayuntamiento en el que se ubique o se vaya a ubicar la actividad. Sin embargo, teniendo en cuenta que es el promotor de la actividad quien mejor conoce el proyecto para el cual solicita la autorización, dado que se halla implicado de manera inmediata en el diseño, la construcción y la explotación de la instalación⁹²⁴, creemos que lo más habitual será que parta de este la iniciativa que conduzca al inicio de la negociación en el momento de presentar la solicitud.

El órgano competente para la instrucción del procedimiento tiene el deber de estudiar la propuesta de inicio de las negociaciones y solo podría negarse a iniciarlas cuando la potestad con la que se actúa en el marco del procedimiento no fuera susceptible de ser ejercida de

⁹²⁴ LOZANO CUTANDA, SÁNCHEZ LAMELAS y PERNAS GARCÍA, *Evaluaciones de impacto...*, cit., 2012, p.608.

forma paccionada, debiendo, en este caso, comunicarlo por escrito y de forma razonada a quien formuló la propuesta⁹²⁵. En relación con esta cuestión coincidimos con la opinión de alguna autora que entiende que es el instructor, y no el órgano competente para otorgar la autorización, quien puede decidir sobre el inicio o no de los tratos susceptibles de conducir al acuerdo toda vez que el primero puede entenderse que actúa ejerciendo la representación del segundo⁹²⁶.

VII.2.2. La negociación y la propuesta de acuerdo inicial

Una vez que ambas partes, pública y privada, hayan manifestado su conformidad inicial para el inicio de la negociación se iniciaría la fase de negociaciones durante la cual se fijarían los términos en los que se podría celebrar el acuerdo. Esta fase, que no tiene efectos jurídicos inmediatos y puede desarrollarse de forma oral o escrita, finalizará en el momento en el que el instructor del procedimiento redacte una propuesta de acuerdo inicial recogiendo todas aquellas cuestiones que se hayan debatido y sobre las que ambas partes muestran su conformidad⁹²⁷. Si no fuera posible fijar los términos del acuerdo en modo alguno, se deberá poner fin a la negociación con, en nuestra opinión, un acto administrativo que deje constancia de esto hecho y ordene proseguir con los tramites siguientes, si bien también sería posible que el solicitante de la autorización desista del procedimiento.

VII.2.3. La propuesta de acuerdo provisional

Si la fase de negociación hubiera terminado con la redacción de una propuesta de acuerdo consensuada sería el momento para dar inicio a los trámites que conforman el procedimiento de otorgamiento de la AAI y que están regulados el TRLPCIC, es decir, un periodo de información pública de una duración no inferior a treinta días y la emisión de informes por los órganos que deban pronunciarse sobre las diferentes materias de su competencia, entre ellos, el Ayuntamiento en cuyo territorio se ubique o vaya a ubicarse la instalación y el

⁹²⁵ DE PALMA DEL TESO, en *Los acuerdos procedimentales...*, cit. 2000. p.360.

⁹²⁶ DE PALMA DEL TESO, en *Los acuerdos procedimentales...*, cit. 2000. p.360.

⁹²⁷ Entendemos que la propuesta deberá prever que su contenido pueda verse alterado como consecuencia del resultado de los trámites que se desarrollarán a partir de ese momento y que están regulados el TRLPCIC.

organismo de cuenca correspondiente. Creemos que no es factible retrasar el momento para disponer de una propuesta de acuerdo consensuada hasta una vez realizados dichos trámites puesto que se estaría impidiendo a los interesados y a los órganos que por razón de su competencia en la materia deban informar, la posibilidad de participar y opinar en relación con la propuesta de acuerdo. Es por ello que tanto para la apertura del periodo de información pública como para la posterior solicitud de informes a los órganos competentes el expediente deberá incluir la propuesta de acuerdo consensuada junto con el resto de la documentación que el solicitante deberá haber incorporado.

Una vez sustanciados los trámites anteriores es cuando el instructor, tras realizar una evaluación del proyecto en su conjunto, considerando la propuesta de acuerdo consensuada, deberá realizar el trámite de audiencia al solicitante de la AAI para que, si lo estima, formule sus alegaciones. Es en este momento cuando las partes examinarán la propuesta de acuerdo inicial para, si fuera necesario, incorporar las modificaciones que sean pertinentes redactando la propuesta de acuerdo provisional. Si esto no fuera posible se dará por finalizada la negociación y, por lo tanto, se deberá continuar con los trámites, aunque sería posible que el solicitante de la autorización desista del procedimiento

VII.2.4. El acuerdo entre las partes

La propuesta de acuerdo provisional, junto con todo lo actuado, será remitida al órgano competente para resolver. Lo hará con libertad de criterio, de forma que este órgano no queda vinculado por la propuesta de acuerdo y por lo tanto deberá comprobar que el objeto del acuerdo no incide en ninguno de los elementos estrictamente reglados puesto de que ser así, en principio, no podría acoger la propuesta⁹²⁸.

De acuerdo con esta esta libertad de criterio del órgano autorizador sería factible que pueda introducir modificaciones en la propuesta provisional presentada por el instructor debiendo elaborarse entonces una nueva propuesta que debería ser considerada como definitiva. Si la propuesta es aceptada por el solicitante de la AAI, se convertiría en el acuerdo que sería

⁹²⁸ DE PALMA DEL TESO, *Los acuerdos procedimentales...*, cit. 2000. p.93.

suscrito por las partes y que podría entenderse sustituye a la AAI de conformidad con lo que con carácter general prevé el artículo 86.1 de la LPACAP cuando señala que los acuerdos pueden tener la consideración de finalizadores de los procedimientos administrativos⁹²⁹. Es por ello por lo que, a tenor de lo que el artículo 114.1.d) de la LPACAP, el acuerdo pondrá fin a la vía administrativa⁹³⁰. Sin embargo, entendemos que esta posibilidad no cabe en el caso de la normativa sobre las emisiones industriales ya que tal y como establece la Directiva 2010/75/UE es imperativa la concesión por la autoridad competente de un permiso escrito si se cumple con todos los requisitos de la norma⁹³¹. En consecuencia, tras la formalización del acuerdo entre el solicitante de la AAI y el órgano autorizador será preciso que por este último se emita la correspondiente autorización que incorporará el contenido de lo acordado⁹³² junto con el resto de las condiciones que no han sido objeto de negociación o acuerdo.

Alguna autora ha señalado que junto a esta primera valoración, el órgano competente para resolver debe también constatar, por un lado, que el acuerdo es el medio más adecuado para alcanzar los objetivos encomendados y garantizar el interés público cuya salvaguardia le corresponde como órgano que ejerce la potestad autorizatoria y por otro, una vez constatada esta idoneidad, deberá resolver si el acuerdo aporta o no la solución más idónea para el caso concreto, emitiendo en este último caso una resolución unilateral en la que motive las razones de tal decisión⁹³³. En nuestra opinión, la primera constatación a la que se alude, esto es la idoneidad o no del instrumento como tal, no debería producirse una vez elaborada la propuesta de acuerdo, sino que deberá sustanciarla con carácter previo al inicio de las negociaciones entre las partes pública y privada. Lo contrario generaría dilaciones en el procedimiento autorizador, posibles duplicidades de trámites administrativos y, en general,

⁹²⁹ Vid. Artículo 5.4 del Real Decreto 1778/1994, de 5 de agosto, relativo a la formalización del acuerdo y sus efectos y el artículo 86.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, relativo a la terminación convencional y sus requisitos.

⁹³⁰ Vid. Artículo 114.1.d) de la LPACAP, relativo al fin de la vía administrativa de los acuerdos que tengan la consideración de finalizadores del procedimiento.

⁹³¹ Vid. Artículo 5.1 de la Directiva 2010/75/UE, de 24 de noviembre, relativo a la concesión de permisos.

⁹³² DE PALMA DEL TESO, en *Los acuerdos procedimentales...*, cit. 2000. p.381, opina en este sentido que el consentimiento del órgano competente se podría plasmar directamente en el propio acuerdo sin embargo para una mejor tutela del interés público y de los terceros debería manifestarse con carácter general mediante un acto administrativo.

⁹³³ DE PALMA DEL TESO, *Los acuerdos procedimentales...*, cit. 2000. p.94.

el descredito de la terminación convencional como medio viable de resolución del procedimiento.

Con respecto a los efectos del transcurso del plazo máximo para resolver el procedimiento autorizatorio sin que se hubiera llegado a un acuerdo entre las partes el artículo 22.1.f) de la LPACAP es claro al señalar que el transcurso del plazo máximo legal para resolver un procedimiento y notificar la resolución se podrá suspender, entre otros casos, cuando se inicien negociaciones con vistas a la conclusión de un pacto o convenio en los términos previstos en el artículo 86 de dicha Ley, desde la declaración formal al respecto y hasta la conclusión sin efecto, en su caso, de las referidas negociaciones, que se constatará mediante declaración formulada por la Administración o los interesados⁹³⁴.

En relación con la obligación de hacer públicos los acuerdos, cabe señalar que el artículo, 86.2 de la LPACAP establece que se publicarán o no según su naturaleza y las personas a las que estuvieran destinados. En nuestra opinión esta genérica previsión normativa conduce a estimar que la obligación de publicación afecta a los acuerdos sustitutivos de la resolución final. En el caso de los preparatorios que vinculen a la resolución final el acuerdo será público en la medida de que sea público el acto administrativo en el que se inserta. Tal es el caso de la AAI que a tenor del TRRPCIC deberá publicarse en el boletín oficial de la Comunidad Autónoma correspondiente⁹³⁵. Con respecto a la documentación que se haya generado durante las negociaciones entendemos que será accesible públicamente en los términos que establece la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

⁹³⁴ *Vid.* Artículo 22.1.f) de la LPACAP, relativo a la suspensión del plazo máximo para resolver en los casos de negociación de un acuerdo.

⁹³⁵ *Vid.* Artículo 24.3 del TRRPCIC, relativo a la notificación y publicidad de la autorización.

CAPÍTULO 4. LA PREVENCIÓN Y LA CORRECCIÓN DE LA CONTAMINACIÓN DEL SUELO EN EL MARCO DE LA NORMATIVA SOBRE LAS EMISIONES INDUSTRIALES, COMO OBJETO DE UN ACUERDO PÚBLICO-PRIVADO

INTRODUCCIÓN

La Directiva 96/61/CE y la LPCIC, en su versión previa a la Ley 5/2013, contenían previsiones muy generales en relación con la prevención y corrección de la contaminación del suelo procedente de las actividades IPPC, a pesar de que en varias de sus disposiciones se proclamaban estos objetivos como una de las razones por las cuales se había diseñado por las Instituciones de la Unión el nuevo sistema de prevención y control de la contaminación. Se destacaba, entonces, el hecho de que existiera una carencia de legislación comunitaria en relación con el control de las emisiones al suelo y sus consecuencias y por ello se propugnaba un nuevo modelo para su reducción, incluyendo las medidas relativas a los residuos, con el fin de alcanzar un nivel elevado de protección del medio ambiente en su conjunto⁹³⁶. A pesar de expresar estas ambiciosas intenciones, las normas mencionadas eran parcas en el establecimiento de obligaciones concretas en relación con las actividades

⁹³⁶ *Vid.* Considerandos nº6, 7 y 8 y el artículo 1 de la Directiva 96/61/CE, de 25 de septiembre. Diversos autores han puesto de manifiesto la ausencia de una regulación general sobre el control de las emisiones al suelo de modo que, tradicionalmente, la legislación ambiental que afecta a las actividades susceptibles de producir impactos sobre el medio ambiente se ha centrado en la protección de las aguas y de la atmósfera, limitándose a prevenir la contaminación del suelo desde una perspectiva general, no específica e insuficiente. Comparten esta opinión, entre otros, LASAGABASTER HERRARTE, en “El suelo ¿Un...?”, cit., 2007, p.56, cuando señala que “no deja de ser contradictorio la, por una parte, preocupación de los poderes públicos debida a la creciente artificialización del suelo y a la pérdida de sus valores y características naturales y, por otra, la falta de una respuesta adecuada, que vaya más allá de una política de gestos”; SANZ RUBIALES y DE LA VARGA PASTOR, “Regulación, problemática y...”, cit., 2014, pp. 449 y 450; DE LIZUR GARCÍA-MARGALLO, “Legislación sobre protección...”, cit., 1995, p.328; GARCÍA AMEZ, “Responsabilidad por daños...”, cit., 2015, pp.134 y 199; GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, *Tratado de derecho...*, cit., 2012, p. 288. Un intento de disponer de una regulación sobre la materia en la Unión Europea fue la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establecía un marco para la protección del suelo y se modificaba la Directiva 2004/35. La propuesta de Directiva, de acuerdo con su artículo 1, tenía como objeto la protección del suelo y la capacidad para realizar cualquiera de sus funciones ambientales, económicas, sociales y culturales. Para ello establecía medidas para la prevención de los procesos de degradación de suelo, tanto los que se dan naturalmente como los causados por las actividades humanas, incluyendo la mitigación de los efectos de estos procesos, la restauración y la rehabilitación de los terrenos degradados. Sin embargo, la Comisión Europea retiró su propuesta el 21 de mayo de 2014 dado que los Estados miembro no habían logrado una posición común debido a la oposición de un grupo de países que formaban una minoría de bloqueo (Francia, Alemania, Reino Unido, Holanda y Austria, principalmente).

potencialmente contaminantes del suelo o en la fijación de deberes a las Administraciones públicas competentes en esta materia. En este sentido se pueden citar la obligación de que toda autorización incluyera modalidades para la protección del suelo en su condicionado o la obligación de los titulares, bajo la supervisión de las autoridades competentes, de que al cesar el funcionamiento de la instalación se tomaran las medidas necesarias para evitar cualquier riesgo de contaminación y para que el lugar de la explotación volviera a quedar en un estado satisfactorio⁹³⁷.

La normativa que traspuso la Directiva 96/61/CE al ordenamiento jurídico del Estado se pronunciaba en similares términos a los señalados con respecto a la prevención y corrección de la contaminación del suelo. Las referencias más explícitas en esta materia se contenían en el artículo 12.1.a), párrafo 4º, de la LPCIC, en su versión previa a la Ley 5/2013. En dicho artículo se establecía la información que debía contener el proyecto técnico que era necesario presentar junto con la solicitud de AAI ante el órgano competente para su otorgamiento. En concreto, debía suministrarse información sobre el estado ambiental del lugar en el que se fuera a ubicar la instalación y los posibles impactos previstos, incluidos aquellos que pudieran originarse al cesar su explotación⁹³⁸. La información debía permitir al órgano competente establecer las condiciones adecuadas para garantizar la protección del suelo y de las aguas subterráneas durante el funcionamiento de la actividad y, posteriormente, cuando se procediera al cierre de la instalación⁹³⁹.

La situación descrita varió sustancialmente tras la aprobación de la Directiva 2010/75/UE. Esta norma introdujo en su articulado nuevos requerimientos para la protección del suelo y de las aguas subterráneas de modo que en las condiciones de la autorización se establecieran medidas para evitar emisiones a estos medios reforzando el control de la efectividad de las medidas⁹⁴⁰. La importancia que se le da a la protección del suelo y de las aguas subterráneas

⁹³⁷ *Vid.* Artículos 3.f), 8 y 9 de la Directiva 96/61/CE, de 24 de noviembre, relativos a las obligaciones al cesar la explotación, el contenido del permiso y sus condicionado, respectivamente.

⁹³⁸ *Vid.* Artículo 12.1.a), párrafo 4º, de la LPCIC, en su redacción anterior a la Ley 5/2013, de 11 de junio, relativo al contenido del proyecto básico.

⁹³⁹ *Vid.* Artículo 22.1.b) y h) de la LPCIC, en su redacción anterior a la Ley 5/2013, de 11 de junio, relativo al contenido de la AAI.

⁹⁴⁰ La Exposición de Motivos de la propuesta de Directiva sobre las emisiones industriales señalaba, entre las razones que justificaban la elaboración de la nueva norma, el hecho de que las actividades industriales puedan tener efectos negativos apreciables en la calidad del suelo y las aguas subterráneas debido al uso, la fabricación

queda reflejada en la parte expositiva de la Directiva⁹⁴¹ en la que, partiendo de las conclusiones de la Estrategia Temática sobre la Protección del Suelo⁹⁴², se resalta la trascendencia de adoptar medidas de prevención y de control con el fin de evitar fugas, derrames o incidentes, monitorizando el suelo y las aguas subterráneas en relación con las sustancias peligrosas⁹⁴³. Queda patente, en consecuencia, la importancia que el nuevo sistema de prevención y control integrados de la contaminación otorga a la protección del suelo y de las aguas subterráneas atribuyendo a los titulares de las instalaciones obligaciones que en la anterior normativa no existían⁹⁴⁴.

Procede ahora exponer el análisis realizado sobre estas obligaciones y sobre la posibilidad de utilizar los acuerdos público-privados como instrumento facilitador de su cumplimiento con los requisitos que garanticen su efectividad y seguridad jurídica. Para este fin, es imprescindible proceder al estudio de la normativa sobre las emisiones industriales en combinación con la normativa que regula la protección del suelo y de las aguas subterráneas dada, como veremos, su estrecha vinculación. Este análisis no se ha centrado exclusivamente en el conjunto de disposiciones emanadas de las Instituciones Europeas y del Estado sino que, también, incluye la normativa que en materia de prevención y corrección de la contaminación del suelo se encuentra en vigor en la CAPV en consonancia con los objetivos de esta tesis y en respuesta al hecho de que sea esta Comunidad Autónoma una de las regiones europeas que, antes y con más grado de detalle, haya creado un completo

o el vertido de sustancias peligrosas siendo las disposiciones de la legislación vagas respecto a las obligaciones sobre el cierre y rehabilitación de los emplazamientos de las instalaciones tras el cese de las actividades..

⁹⁴¹ *Vid.* Considerandos nº4, 23, 24 y 25 de la Directiva 2010/75/UE, de 24 de noviembre.

⁹⁴² Comisión Europea. Estrategia temática para la protección del suelo de 22 de septiembre de 2006. Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y Comité de las Regiones.

⁹⁴³ La propuesta de Directiva por la que se establecía un marco para la protección del suelo, que finalmente no fue aprobada, subrayaba en sus conclusiones sobre el proceso de consulta de las partes interesadas que existía un consenso total respecto a que debía garantizarse al suelo el mismo nivel de protección que el otorgado por la ley a otros ámbitos del medio ambiente, como la atmósfera o las aguas, porque las funciones del suelo son cruciales para la supervivencia humana y de los ecosistemas.

⁹⁴⁴ PERNAS GARCÍA, en “La transposición de...”, cit., 2013, p. 7, destaca que la Directiva 2010/75/UE tiene como objetivo, entre otros, desarrollar previsiones relativas al cierre de las instalaciones, la protección del suelo y las aguas subterráneas, con la finalidad de garantizar que se dispone de información adecuada para proteger estos medios de contaminación por sustancias peligrosas y que, en su caso, se adoptan las medidas de rehabilitación de los espacios afectados. También subrayan este aspecto ROVIRA DAUDI y LOZANO CUTANDA, en “La Directiva sobre...”, cit., 2011, p. 3.

marco normativo para la protección del suelo frente a su contaminación y la gestión de los suelos contaminados. En consecuencia, en la exposición se hará referencia al régimen jurídico de la CAPV en lo que a estas cuestiones se refiere.

I. CONSIDERACIONES PREVIAS

I.1. Las funciones del suelo y la definición de suelo contaminado

A efectos de clarificar el alcance de las obligaciones en materia de prevención y corrección de la contaminación del suelo expondremos previamente tres cuestiones que entendemos imprescindibles. En primer lugar, el hecho de que sean las funciones que un suelo es capaz de desempeñar las que sean objeto de protección, y en su caso de recuperación, por la normativa y no tanto el suelo como tal. En segundo lugar, la diferencia que existe entre un suelo que presenta una situación de contaminación porque alberga sustancias contaminantes, pero sin tener la consideración jurídica de suelo contaminado y un suelo declarado como tal de acuerdo con las condiciones jurídicas necesarias para tener tal calificación. En tercer lugar, la interrelación existente entre la normativa sobre las emisiones industriales y otras normas que tienen por objeto la protección del suelo y de aguas subterráneas.

I.1.1. Las funciones del suelo objeto de protección

El “suelo” puede ser definido en los términos que proporciona la geología, como “aquella formación superficial que resulta de la alteración de las rocas”⁹⁴⁵. Sin embargo, el concepto de “suelo” que nos interesa delimitar es el que aparece reflejado en la normativa en materia de protección del medio ambiente ya que, siendo esta legislación la que establece las bases necesarias para que dicho recurso natural sea adecuadamente protegido, es indispensable que previamente se delimite el alcance de lo que se desea proteger, tratando de evitar de esta forma, posibles colisiones con el resto de las normas.

⁹⁴⁵ FOUCAULT, *Dictionnaire de Géologie*, cit., 1985, p. 278.

Una primera definición la podemos encontrar en el Real Decreto 9/2005, de 14 de enero, por el que se establece la relación de actividades potencialmente contaminantes del suelo y los criterios y estándares para la declaración de suelos contaminados (en adelante, RSC) según el cual el suelo es “la capa superior de la corteza terrestre, situada entre el lecho rocoso y la superficie, compuesto por partículas minerales, materia orgánica, agua, aire y organismos vivos y que constituye la interfaz entre la tierra, el aire y el agua, lo que le confiere capacidad de desempeñar tanto funciones naturales como de uso. No tendrán tal consideración aquellos permanentemente cubiertos por una lámina de agua superficial”⁹⁴⁶. En parecidos términos se pronuncia la LGPMAPV, al señalar que “se entiende por suelo la parte sólida de la corteza terrestre desde la roca madre hasta la superficie, que incluye tanto sus fases líquida y gaseosa como los organismos que habitan en él, con la capacidad de desempeñar funciones tanto naturales como de uso del mismo”⁹⁴⁷. En consecuencia, el concepto que las normas citadas proporcionan comprende, por un lado, una parte sólida que se inicia en el medio rocoso original (roca madre) y llega hasta la corteza, o lo que es lo mismo, la parte superficial de la tierra, formada por materia mineral y materia orgánica. Dicho concepto incluye también la parte líquida (el agua), y la parte gaseosa (el aire y el vapor de agua, esencialmente), junto con los organismos que habitan en él y excluiría a aquellos permanentemente cubiertos por una lámina de agua superficial⁹⁴⁸. Es por ello que cuando en este capítulo hagamos referencia al suelo como objeto de protección también lo estaremos haciendo a las aguas subterráneas puesto que la definición de aquel también las incluye⁹⁴⁹.

⁹⁴⁶ Vid. Artículo 2.a) de Real Decreto 9/2005, de 14 de enero, por el que se establece la relación de actividades potencialmente contaminantes del suelo y los criterios y estándares para la declaración de suelos contaminados, relativo a la definición del término suelo. DE MIGUEL PERALES, EN “Régimen jurídico español...”, cit., 2007, p.78, recoge algunas opiniones técnicas según las cuales la definición puede resultar defectuosa porque en ocasiones el “lecho rocoso” puede estar muy cercano a la superficie no habiendo prácticamente suelo a los efectos del Real Decreto.

⁹⁴⁷ Vid. Artículo 27.1 de la LGPMAPV, relativo a la definición del término suelo. Definición que coincide con la que recoge el artículo 3.1 de la LPCCS, aunque añadiendo la frase “en todo caso, no tendrán tal consideración aquellos permanentemente cubiertos por una lámina de agua superficial” en consonancia con lo dispuesto en la LRM que en su artículo 2.9 definen el término “suelo”.

⁹⁴⁸ DE MIGUEL PERALES, en *Régimen jurídico español...*, cit., 2007, p.78, considera que esta exclusión es una previsión correcta que evita dudas sobre la normativa a aplicar en supuestos “especialmente conflictivos”.

⁹⁴⁹ JUNCEDA MORENO, en “Sobre la contaminación...”, cit., 2002, p.421, incide en que el suelo es el sitio de los tres clásicos reinos de la naturaleza (flora, fauna y minerales) y de él dependerá, en último término, el buen o mal estado de lo que, contemporáneamente, se conoce como medio ambiente.

Sin embargo, lo realmente trascendente de las definiciones de suelo es el hecho de que se señale que este recurso, con todos los elementos que lo componen, es capaz de desempeñar una serie de funciones naturales y de uso. Es el mantenimiento de la capacidad del suelo para desempeñar estas funciones lo que realmente se protege por la normativa⁹⁵⁰ y donde reside su paradoja: la importancia del suelo para el desarrollo de una variedad de funciones lo hace más vulnerable⁹⁵¹, especialmente en el caso de aquellas vinculadas con las actividades humanas.

En este sentido, diferentes artículos de las normas que estudiamos ponen de manifiesto esta intención. Así, el artículo 34.1 de la LRSC vincula la declaración de suelos contaminados por las Comunidades Autónomas a los criterios y estándares establecidos en función de la naturaleza de los suelos y de sus usos⁹⁵² y el anexo 2 de la LRM, relativo a la reparación del daño ambiental, hace referencia al uso actual o el uso futuro planificado para la determinación de las medidas de reparación del daño sobre este recurso⁹⁵³. Por su parte en la CAPV, los artículos 28.1.b) de la LGPMAPV y 4 a) de la LPCCS, señalan que, como uno de los principios de actuación de las administraciones públicas en aras de la protección del suelo, deberá garantizarse “el mantenimiento del máximo de funciones naturales, en el ejercicio de las funciones de uso del suelo”⁹⁵⁴. Además, el artículo 83 de la LGPMAPV, al enumerar los principios que inspiran la política de la CAPV en materia de suelos contaminados, reitera esta idea cuando señala entre dichos principios, los siguientes: a) la conservación de las funciones naturales del suelo; b) el mantenimiento del máximo de sus funciones; y c) la recuperación del suelo, acorde con el uso al que vaya a ser destinado⁹⁵⁵.

⁹⁵⁰ ALONSO IBÁÑEZ, *Suelos Contaminados. Prevención...*, cit., 2002, pp.21 y 22. La autora señala que la pluralidad de funciones del suelo debe tomarse en consideración en el desarrollo de un marco normativo para la recuperación de suelos contaminados o para la prevención de su contaminación.

⁹⁵¹ AEMA, “Con los pies...”, cit., 2002, p.10.

⁹⁵² *Vid.* Artículo 34.1 de la LRSC, relativo a la declaración de suelos contaminados.

⁹⁵³ *Vid.* Anexo II 2 de la Ley LRM, relativo a la reparación de daños al suelo.

⁹⁵⁴ *Vid.* Artículos 28.1 b) de la LGPMAPV y 4 a) de la LPCCS, relativos a los principios en aras a la protección de las funciones del suelo.

⁹⁵⁵ El texto de la LGPMAPV no se limita a destacar la importancia de las funciones que el suelo es capaz de desempeñar, sino que además las enumera en el artículo 27.2 y 3. Las funciones naturales del suelo son el fundamento de la vida de los sistemas ecológicos terrestres junto con el agua, el aire y la luz solar, proporcionando hábitat ecológico para numerosos organismos y microorganismos, además de ser una reserva genética. Por su parte, las funciones de uso del suelo hacen referencia a su capacidad para satisfacer las

En consecuencia, puede afirmarse que si lo que la normativa para la protección del suelo protege es su capacidad para desempeñar sus funciones, la obligación de recuperarlo tendrá como finalidad que dicho suelo vuelva a desempeñar esas funciones teniendo en cuenta el uso actual o futuro del emplazamiento en cuestión.

I.1.2. El concepto jurídico de suelo contaminado

De entre las causas que ocasionan la pérdida de funciones del suelo sin duda alguna es la contaminación el factor que conlleva las consecuencias más graves para la salud de las personas y del medio ambiente. Esta contaminación puede ser el resultado de actividades de todo tipo: industriales, agrícolas o de servicios, aunque puede considerarse que la actividad industrial, es la principal causa de la contaminación de los suelos. Así, el vertido de residuos sin el adecuado control, las fugas de depósitos y tuberías enterradas y la práctica de operaciones industriales sobre suelos mal protegidos (almacenamiento de productos, manipulación de materias primas etc.), constituyen el origen de un elevado porcentaje de los suelos con contaminación⁹⁵⁶. Sin embargo, es preciso diferenciar entre un suelo con presencia de sustancias contaminantes y un suelo que, además de dicha presencia, tenga jurídicamente la consideración de contaminado.

En el ordenamiento jurídico del Estado la definición de suelo contaminado aparece recogida en el artículo 3.x) de la LRSC entendiéndose por tal “aquel cuyas características han sido alteradas negativamente por la presencia de componentes químicos de carácter peligroso

necesidades humanas como fuente de materias primas, emplazamiento de viviendas e infraestructuras y archivo histórico, es decir, archivo que conserva los restos de su historia evolutiva y las influencias que sobre él han venido ejerciendo los seres humanos.

⁹⁵⁶ Departamento de Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente del Gobierno Vasco. “Política de protección...”, 1993, p. 6. JUNCEDA MORENO, en “Sobre la contaminación...”, cit., 2002, p.423, indica que la contaminación del suelo puede tener un origen agrícola, industrial o residual, bien como consecuencia de vertidos, de emisiones o bien de un incorrecto depósito, además de la degradación del suelo que se produce por fenómenos ambientales de alcance global. DE LA VARGA PASTOR, en “La protección del...”, cit., 2016, p.16, señala, por su parte, que la contaminación del suelo comprende un campo muy amplio que se basa en perjuicios provenientes de fuentes dispersas “contaminación difusa” o contaminaciones locales limitadas geográficamente, como los accidentes o las actividades humanas accidentales, o intencionadas, tales como vertederos o instalaciones industriales.

procedentes de la actividad humana, en concentración tal que comporte un riesgo inaceptable para la salud humana o el medio ambiente, de acuerdo con los criterios y estándares que se determinen por el Gobierno, y así se haya declarado mediante resolución expresa⁹⁵⁷”. Una definición del término que se reproduce en el RSC⁹⁵⁸.

Por su parte, en la CAPV son dos las normas que contienen una definición de este concepto. En primer lugar, la LGPMAPV, en su artículo 80, que define a los suelos contaminados como “aquellos que presenten una alteración de sus características químicas incompatible con sus funciones, debido a que supongan un riesgo inaceptable para la salud pública o el medio ambiente, y así sean declarados por el órgano ambiental de la CAPV⁹⁵⁹”. En segundo lugar, la LPCCS, que en su artículo 3.2 define el concepto al que nos referimos como “todo suelo que presente una alteración de origen antrópico, en relación con sus características químicas, incompatible con sus funciones debido a que suponga para el uso actual, o pueda suponer, en el supuesto de cambio de uso, un riesgo inaceptable para la salud de las personas o el medio ambiente, y así sea declarado por el órgano ambiental de la Comunidad Autónoma del País Vasco, de acuerdo con el procedimiento para determinar la calidad del suelo regulado en esta ley⁹⁶⁰”.

Como se puede ver, la Ley de la CAPV del año 2015, con respecto a la del año 1998 modifica la definición de suelo contaminado con el objetivo de clarificar el alcance del

⁹⁵⁷ Vid. Artículo 3.x) de la LRSC, relativo a la definición de suelo contaminado. POVEDA GÓMEZ, en “Comentarios a la...”, cit.,1998, p.104, señala que “la condición de suelo contaminado nace de un acto administrativo, dictado por la Comunidad Autónoma en que esté ubicado, en cuya adopción deben guardarse todas las garantías previstas en la normativa sobre procedimiento administrativo, especialmente las referidas a la notificación a los interesados”.

⁹⁵⁸ Vid. Artículo 2.j) del RSC, relativo a la definición de suelo contaminado. Este Real Decreto, al definir los criterios y estándares para la declaración de un suelo contaminado permitió dar cumplimiento a la remisión normativa que llevaba a cabo la derogada Ley 10/1998, 21 de abril, de Residuos, al definir el concepto de suelo contaminado. Una remisión a un posterior desarrollo reglamentario que, al sumarse a otras remisiones previstas en la ley, se criticaba por la doctrina al entender que la norma era incompleta e inacabada. ALENZA GARCÍA, “Reflexiones críticas sobre...”, cit., 1999, p.275. En el mismo sentido, RUÍZ DE APODACA ESPINOSA, en *Derecho ambiental integrado...*, cit., 2001, p. 237.

⁹⁵⁹ Vid. Artículo 80 de la LGPMAPV, relativo a la definición de suelo contaminando. ALONSO IBÁÑEZ, en “Suelos Contaminados. Prevención...”, cit., 2002, p.156, destaca en relación con esta definición el hecho de que exista una clara sintonía entre el texto de la norma de la CAPV y la Ley alemana de 17 de marzo de 1998 para la protección de las modificaciones que dañen el suelo y para el saneamiento de los suelos contaminados.

⁹⁶⁰ Vid. Artículo 3.2 de la LPCCS, relativo a la definición de suelo contaminado.

término⁹⁶¹. En este sentido se pone de manifiesto que la alteración de las características químicas del suelo debe tener un origen antrópico, es decir, debe ser el resultado de una actividad humana, en consonancia con la definición recogida en la LRSC y, además, se hace hincapié en el hecho de que la situación de riesgo inaceptable para la salud de las personas o el medio ambiente lo sea en relación con el uso actual del suelo o con el uso previsto. En consecuencia, serán las definiciones recogidas en la LRSC y en la LPCCS las que utilicemos al referirnos al término suelo contaminado. De acuerdo con dichas definiciones, entre las que existe una clara concordancia, son varios los elementos imprescindibles para poder afirmar que, desde un punto de vista jurídico, estamos ante un suelo contaminado.

1.1.2. A. La alteración de las características químicas del suelo por causas antrópicas

La alteración de las características del suelo debe haberse producido por la presencia de componentes químicos de carácter peligroso, los cuales se identifican en los anexos V y VI del RSC y en el anexo III de la LPCCS, y tener su origen en la actividad humana excluyendo, por tanto, las causas naturales. Estas actividades son aquellas que la normativa identifica como “actividades e instalaciones potencialmente contaminantes del suelo”, entendiendo por tales aquellas actividades e instalaciones de tipo industrial o comercial que, ya sea por el manejo de sustancias peligrosas ya sea por la generación de residuos, tienen una mayor probabilidad de contaminar el suelo⁹⁶². Entre estas actividades e instalaciones se encuentran

⁹⁶¹ La LPCCS, derogó la Ley 1/2005, de 4 de febrero, que regulaba la misma materia, con el fin de reducir la intervención administrativa y favorecer la simplificación administrativa bajo el principio de no tutela cuando esta no sea necesaria, y mantenimiento estricto de los estándares ambientales. Por otro lado, se trataba de también de acomodar el régimen de la prevención y corrección de la contaminación del suelo en la CAPV a la LRSC. En este sentido, resulta clarificadora la Exposición de Motivos de la LPCCS. DE LA VARGA PASTOR, en “Suelo: una aproximación...”, cit., 2018 pp. 762 y 763, destaca que ambas leyes, la de 2005 y la de 2015, son regulaciones con una gran amplitud de miras e instrumentos propios e innovativos.

⁹⁶² Vid. Artículos 2.e) del RSC y artículo 2 de la LPCCS. Ambas normas contienen en sus anexos la relación de dichas actividades. El Real Decreto del Estado en su anexo I y la Ley de la CAPV en sus anexos I y II. Este último anexo clasifica en tres categorías las actividades e instalaciones en función de su potencial contaminante. A tenor de su clasificación y del uso previsto para el suelo que ocupan se gradúan y diferencian las obligaciones legales. DE LA VARGA PASTOR, en “Suelo: una aproximación...”, cit., 2018, pp. 765, destaca la novedad que incorpora la LPCCS en lo relativo a la clasificación de las actividades e instalaciones potencialmente contaminantes del suelo por cuanto que hasta el momento ninguna otra normativa lo ha previsto. ALONSO IBÁÑEZ, en *Suelos Contaminados. Prevención...*, cit., 2002, p.107, opina que la aprobación en el Estado de la normativa IPPC suponía una extraordinaria oportunidad para haber “cosido”, los diferentes listados de actividades potencialmente contaminantes, en lugar de comportarse como una normativa sectorial más.

la mayoría de las actividades e instalaciones IPPC exceptuando, en principio, la industria agroalimentaria y las explotaciones ganaderas. Decimos en principio porque, si bien este grupo de actividades no aparece recogido el anexo I del del RSC, ni en los anexos I y II de la LPCCS, es preciso tener en cuenta que, a tenor del artículo 2 e) del RSC, también son actividades potencialmente contaminantes del suelo aquellas que se encuadren en alguno de los supuestos del artículo 3.2 de la norma⁹⁶³.

1.1.2.B. La existencia de un riesgo inaceptable en relación con el uso del suelo

La alteración debe generar un riesgo inaceptable para la salud humana o el medio ambiente pero no de un modo genérico e indeterminando, sino en relación con el uso actual o futuro del suelo⁹⁶⁴. Este requisito nos conduce otra vez a los anexos V y VI del RSC y al anexo III de la LPCCS puesto que en ellos las concentraciones de las sustancias que determinan si hay alteración o no de las características químicas del suelo, se hace siempre en referencia a un determinado uso⁹⁶⁵. Esto es así porque, como ya hemos señalado anteriormente, proteger el suelo supone proteger tanto las funciones naturales como las funciones de uso que el mismo es capaz de desempeñar. Por esta razón es indispensable para poder calificar a un suelo como contaminado, el que la alteración de sus características químicas impida que el mismo pueda ejercer esas funciones. No obstante, es necesario delimitar el alcance de esta incompatibilidad y las normas estudiadas lo hacen señalando que debe existir un riesgo inaceptable para la salud pública o el medio ambiente. Es decir, es posible que,

⁹⁶³ El anexo I de la LPCCS incluye, además, a las actividades que almacenen cualquier cantidad de combustible para uso propio en tanques subterráneos. Por su parte, el anexo II de la LPCCS menciona a las actividades IPPC en el grupo de actividades de potencialmente contaminante bajo en sentido negativo al señalar que uno de los requisitos para estar en este grupo es que dichas actividades no estén afectadas por la normativa sobre la prevención y el control integrados de la contaminación, entendiéndose a sensu contrario que se incluirán en el grupo de potencial contaminante medio o alto. DE MIGUEL PERALES, en *Régimen jurídico español...*, cit., 2007, p. 81, entiende que cabe considerar como actividades potencialmente contaminantes del suelo “supuestos que inicialmente parecen alejados de esta realidad”, citando como ejemplo un complejo hotelero.

⁹⁶⁴ ALONSO IBÁÑEZ, en *Suelos Contaminados. Prevención...*, cit., 2002, p.156, indica que “las alteraciones negativas contra las cuales el suelo se protege son aquellas que destruyen la funcionalidad del suelo y de esta manera son idóneas para provocar peligros para la salud pública o el medio ambiente”.

⁹⁶⁵ En el caso del RSC, el anexo V hace referencia al uso industrial, el uso urbano y a otros usos, además de las concentraciones de sustancias establecidas para la protección de los ecosistemas en el anexo VI. La LPCCS, pormenoriza más estos usos recogiendo en su anexo III los usos industriales, de parque público, urbano, área de juego infantil y la referencia genérica a otros usos, incluyendo, igualmente, las concentraciones de sustancias para la protección de los ecosistemas.

habiéndose detectado la alteración de las características químicas del suelo, los niveles de riesgo sean aceptables y por lo tanto no pueda declararse al suelo como contaminado. Será preciso, por lo tanto, realizar el correspondiente análisis de riesgos que los cuantifique y finalmente concluya determinando si existe o no, un riesgo inaceptable para la salud humana o el medio ambiente⁹⁶⁶.

1.1.2.C. La emisión de una declaración administrativa de suelo contaminado

Una última cuestión en la que las dos normativas coinciden es la relativa a la exigencia de que la consideración de un suelo como contaminado necesite, para que tenga efectos jurídicos, que exista una declaración previa en tal sentido. Así, la LRSC exige, en su definición de suelo contaminando, que sea declarado como tal mediante resolución expresa, atribuyendo esta competencia a las Comunidades Autónomas⁹⁶⁷. Tal declaración deberá adoptarse a través de un acto administrativo en cuya adopción habrán de guardarse todas las garantías previstas en la normativa sobre procedimiento administrativo, especialmente las referidas a la notificación a los interesados y recursos administrativos⁹⁶⁸.

Por su parte la LGPMAPV, atribuye al órgano ambiental de la CAPV la competencia para declarar un suelo como contaminado habiendo desarrollado posteriormente esta competencia la LPCCS, al establecer que corresponde a este órgano la declaración de la calidad del suelo calificándolo como contaminando, alterado o no alterado⁹⁶⁹ de acuerdo

⁹⁶⁶ Los artículos 2.i) del RSC y 3.7 de la LPCCS, definen el concepto de riesgo en similares términos. Por su parte el artículo 11 de la ley vasca regula, entre los instrumentos para conocer y controlar la calidad del suelo, los análisis de riesgos en el marco de las investigaciones de dicha calidad que la norma contempla y desarrolla el Decreto 209/2019, de 26 de diciembre. Este es, podemos afirmar, por lo tanto, el principal instrumento técnico que permite valorar si existe o no la posibilidad de afección negativa para la salud humana y el grado de dicha posible afección, en contra de la opinión de PEDRAZA LAYNEZ en *La Responsabilidad por...*, cit., 2016, p. 92 que critica la carencia de parámetros para entender qué es una afección de este tipo.

⁹⁶⁷ *Vid.* Artículo 3.x) y 34.1 de la LRSC, relativo a la definición de suelo contaminado y a la declaración de suelos contaminados. La STSJ del País Vasco de 4 de mayo de 2010 (Ar. 414283) declara que una licencia otorgada sin declaración de la calidad del suelo no es conforme a derecho. Sin embargo, la STSJ del País Vasco de 17 de marzo de 2010 (Ar. 643/2010) entendió que la modificación puntual de un PGOU que no implica cambio de calificación del suelo no requiere declaración de la calidad del suelo previa.

⁹⁶⁸ POVEDA GÓMEZ, “Comentarios a la...”, cit., 1998, p. 105. Así lo recoge el artículo 29 de la Ley 4/2015, de 25 de junio, relativo a las normas de procedimiento.

⁹⁶⁹ *Vid.* Artículo 80.1 de la LGPMAPV y artículo 23.1, en relación con el 34.1 de la Ley 4/2015, de 25 de junio, relativos a la declaración de suelo contaminado y a la declaración de suelo contaminado, alterado o no alterado respectivamente.

con los criterios y estándares de la calidad del suelo que se recogen en los anexos del RSC y de la LPCCS⁹⁷⁰.

I.2. La normativa sobre las emisiones industriales y otras normativas protectoras del suelo y de las aguas subterráneas

El hecho de que una instalación IPPC pueda ser considerada también como actividad potencialmente contaminante del suelo tiene, como consecuencia más inmediata, que el funcionamiento de la actividad se regule por la Directiva 2010/75/UE y por sus dos principales normas de transposición en el Estado, esto es, el TRLPCIC, y el REI, pero también por otras disposiciones de nuestro ordenamiento jurídico ambiental que coadyuvan al cumplimiento de los objetivos de la normativa sobre las emisiones industriales en lo que a la protección del suelo y de las aguas subterráneas se refiere⁹⁷¹. En este sentido, el TRLPCIC contiene diferentes remisiones a normas que regulan la prevención y la corrección de la contaminación del suelo y la protección de las aguas subterráneas dando como resultado una combinación de distintas disposiciones que se enlazan y en algunas ocasiones se superponen. Se citan así la LRM y el Real Decreto 1514/2009, de 2 de octubre, por el que se regula la protección de las aguas subterráneas contra la contaminación y el deterioro⁹⁷² y, de forma genérica, la legislación vigente en materia de protección del suelo. Esta última remisión haría referencia, por un lado, a la LRSC y a su norma de desarrollo reglamentario, esto es, el RSC⁹⁷³. Por otro, y pese a que el TRLPCIC no hace mención

⁹⁷⁰ Vid. anexos III a VIII del RSC y anexo III de la Ley 4/2015, de 25 de junio. Esta Ley utiliza el término “valores indicativos de evaluación”, de acuerdo con la definición de su artículo 3.6, para referirse a los estándares que cita la norma del estado.

⁹⁷¹ Tal y como expone LOSTE MADDOZ, en “Desarrollo autonómico del...”, cit., 2007, p.5, desde un punto de vista político y técnico no resulta aconsejable abordar la problemática de los suelos contaminados segregando los vectores suelo y aguas subterráneas.

⁹⁷² Vid. Artículo 23 del TRLPCIC, relativo al cierre de la instalación. Aunque el artículo 23 no lo cita, también resulta de aplicación el Real Decreto 183/2015, de 13 de marzo, por el que se modifica el Reglamento de desarrollo parcial de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental, aprobado por el Real Decreto 2090/2008, de 22 de diciembre. Asimismo, el artículo remite al Real Decreto 280/1994, de 18 de febrero, por el que se establecen los límites máximos de residuos de plaguicidas y su control en determinados productos en origen vegetal.

⁹⁷³ Las remisiones del TRLPCIC a la normativa que establece, por un lado, el régimen jurídico de los suelos contaminados en el Estado y, por otro, el de responsabilidad medioambiental, deben entenderse como complementarias ya que la primera tiene una finalidad fundamentalmente reparadora mientras que la segunda también tiene una vocación preventiva y de protección. DE LA VARGA PASTOR, “La coordinación entre...”, cit., 2009, p. 246. No obstante, creemos que en la CAPV este matiz en cuanto a las finalidades de

expresa a ella, también a la normativa emanada de las Comunidades Autónomas aprobada con el mismo fin en desarrollo del régimen jurídico básico estatal. De este modo, y en lo que a la CAPV se refiere, habría que citar tres normas que regulan esta cuestión⁹⁷⁴: a) la LGPMAPV; b) la LPCCS; y c) el Decreto 209/2019, de 26 de diciembre, por el que se desarrolla la Ley 4/2015, de 25 de junio, para la prevención y corrección de la contaminación del suelo⁹⁷⁵.

Aunque sin hacer referencia expresa a las normas expuestas, otros artículos del TRLPCIC remiten tácitamente a ellas. Es el caso del artículo 4.1.e) cuando señala que al otorgar la AAI el órgano competente deberá establecer medidas para evitar cualquier riesgo de contaminación al cesar la explotación de la instalación y para que el lugar donde se ubique quede en un estado satisfactorio de acuerdo con la normativa aplicable⁹⁷⁶. Igual conclusión cabe extraer del artículo 22.1.b) que establece como contenido mínimo de la AAI las prescripciones que garanticen la protección del suelo y de las aguas subterráneas; y el apartado j) del mismo artículo que contempla el establecimiento de requisitos para el mantenimiento y supervisión de las medidas para evitar las emisiones a dichos medios, además de los relativos a su control periódico teniendo en cuenta la posibilidad de su contaminación⁹⁷⁷. Todas estas obligaciones se materializan de acuerdo con lo que las normativas sectoriales protectoras del suelo y de las aguas subterráneas que hemos mencionado establecen.

En consecuencia, y partiendo de la normativa sobre las emisiones industriales, puede afirmarse que las obligaciones que dicha normativa establece en lo que a los recursos

ambas normativas no se observa dado que la LPCCS, tiene también una clara finalidad preventiva que se refleja, ya, desde el mismo título de la norma, esto es, “prevención y corrección de la contaminación del suelo”.

⁹⁷⁴ La CAPV no ha dictado ninguna norma propia en materia de responsabilidad medioambiental en desarrollo de la LRM.

⁹⁷⁵ En opinión de DE LA VARGA PASTOR, en “Suelo: novedades legislativas...”, cit., 2020, p.866, el decreto “respeta la legislación básica estatal y se basa en la posibilidad de dictar normas adicionales de protección para regular sobre la calidad del suelo. Dicho esto, no es de extrañar que el decreto regule no solo cuestiones relativas estrictamente a la calidad del suelo en sí, entendida como terreno afectado por la contaminación, sino que también se refiera a las edificaciones e instalaciones que han soportado actividades potencialmente contaminantes”.

⁹⁷⁶ *Vid.* Artículo 4.1.e) del TRLPCIC, relativo a la evitación del riesgo de contaminación del suelo.

⁹⁷⁷ *Vid.* Artículo 22.1. b) y j) del TRLPCIC, relativos a al establecimiento de condiciones en la autorización en relación con el suelo y las aguas subterráneas.

naturales suelo y aguas subterráneas se refiere, se articulan jurídicamente de conformidad con la propia Directiva 2010/75/UE, y su normativa de transposición, junto con la normativa sectorial del Estado y de las Comunidades Autónomas en relación con la protección de aquellos recursos. A este conjunto de normas haremos referencia a continuación centrándonos en las tres categorías principales en las que se ordenan las obligaciones del TRLPIC en relación con los dos recursos mencionados, esto es, la obligación de prevenir la contaminación del suelo y de las aguas subterráneas; la obligación de control y seguimiento como complemento de la prevención; y la obligación de recuperación cuando estos recursos se hayan contaminado. En relación con las tres expondremos el resultado del análisis realizado sobre la posibilidad o no de utilizar la vía del acuerdo público-privado como medio para facilitar su cumplimiento.

II. LA ADOPCIÓN DE MEDIDAS DE PREVENCIÓN Y DE CONTROL Y SEGUIMIENTO DE LA CONTAMINACIÓN DEL SUELO: LA INADECUACIÓN DE LOS ACUERDOS PÚBLICO-PRIVADOS PARA FACILITAR SU CUMPLIMIENTO

II.1. La obligación de adoptar medidas de prevención de la contaminación del suelo y de las aguas subterráneas

Las medidas de prevención, en lo que a la contaminación del suelo y de las aguas subterráneas se refiere, tienen como finalidad evitar la aparición de acciones que generen este efecto en dichos medios⁹⁷⁸. Dentro de estas medidas creemos que también es posible incluir a las denominadas medidas de defensa, entendidas estas como aquellas que traten de evitar o minimizar los efectos sobre el suelo derivados de acciones contaminantes una vez que estas acciones ya han aparecido⁹⁷⁹. En los apartados siguientes se expondrá el modo en el que la diferente normativa estudiada regulan este tipo de medidas tanto en la normativa

⁹⁷⁸ Tal y como señala DE MIGUEL PERALES, en *Régimen jurídico español...*, cit., 2007, p.27, “contaminar un suelo es muy fácil; tomar medidas para evitar esa contaminación cuesta dinero, pero mucho más cuesta recuperar un suelo contaminado que, además, difícilmente quedará, tras la limpieza, en el estado anterior al acto de la contaminación”.

⁹⁷⁹ *Vid.* Artículo 3.8 y 9 de la LPCCS, relativo a la definición de medidas de prevención y de defensa.

del Estado como de la CAPV, incluyendo entre ellas al instrumento denominado, por la normativa sobre responsabilidad medioambiental, análisis de riesgos medioambientales.

II.1.1. Las medidas de prevención en la normativa del Estado

La normativa sobre las emisiones industriales descansa en un instrumento jurídico básico, la AAI otorgada por el órgano competente de cada Comunidad Autónoma. De acuerdo con el artículo 14.1.b) de la Directiva 2010/75/UE y su correlativo artículo 22.1.b) del TRLPCIC, en la AAI deberán figurar las prescripciones que garanticen la protección del suelo y de las aguas subterráneas⁹⁸⁰. El establecimiento de dichas prescripciones es una labor de concreción en la que interviene el titular de la actividad que solicita la AAI y el órgano competente de la Comunidad Autónoma para su otorgamiento. Ello es así porque, por un lado, el titular de la actividad IPPC deberá incluir en su solicitud todas aquellas medidas que tengan como finalidad prevenir la contaminación del suelo y de las aguas subterráneas⁹⁸¹ de modo que el titular de la actividad sea proactivo en la propuesta de medidas para prevenir y evitar la contaminación procedente de su instalación. La norma, en concreto, exige que, en el proyecto básico, que es parte de la solicitud, se identifiquen la tecnología prevista y otras técnicas utilizadas para prevenir y evitar las emisiones procedentes de la instalación o, y si ello no fuera posible, para reducirlas, indicando cuales de ellas se consideran mejores técnicas de acuerdo con las conclusiones relativas a las MTD⁹⁸². Esta información contenida en la solicitud de AAI, que será objeto de un posterior análisis por el órgano competente de la Comunidad Autónoma valorando la efectividad o

⁹⁸⁰ Vid. Artículos 14.1. b) de la Directiva 2010/75/UE, de 24 de noviembre y 22.1.b) del TRLPCIC, relativos a la concesión de autorizaciones para las actividades IPPC. De acuerdo con la opinión de PERNAS GARCÍA, en *Estudio jurídico sobre...*, cit., 2004, p. 266, y SANZ RUBIALES, en “La contaminación de...”, cit., 2002, p.106, las medidas dirigidas a la protección de las aguas subterráneas deben evitar su contaminación, no solo reducirla, ya que el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas, en su artículo 102 prohíbe, sin excepciones, los vertidos que puedan contaminar los acuíferos o las aguas subterráneas.

⁹⁸¹ Vid. Artículo 12.1 del TRLPCIC en el que se detalla el contenido mínimo de la solicitud de AAI en el que deberá incluirse un proyecto básico en el que deberán constar, entre otras cuestiones, las tecnologías y técnicas previstas para prevenir y evitar las emisiones procedentes de la instalación a los diferentes medios, incluyendo el suelo. También se establece en dicho artículo que el proyecto básico deberá incluir el estado ambiental del lugar en el que se ubicará la instalación y los posibles impactos que se prevean, incluidos aquellos que puedan originarse al cesar su explotación. LÓPEZ-JURADO ESCRIBANO, en *La autorización ambiental...*, cit., 2002, p.167, califica de concepto jurídico indeterminado el término “proyecto básico”.

⁹⁸² Vid. Artículo 12.1.a). 7º TRLPCIC, relativo al contenido de la solicitud.

no de las medidas propuestas, constituirá la base de las prescripciones que garanticen la protección del suelo y de las aguas subterráneas como parte integrante de la AAI⁹⁸³. Ello es así porque, como la normativa IPPC señala, las conclusiones MTD constituyen la referencia para el establecimiento de las condiciones de la autorización en las cuales se incluyen, entre otras, las medidas concretas aplicables en una instalación con objeto de evitar la contaminación de los mencionados recursos⁹⁸⁴, sin que en ningún caso la AAI prescriba la utilización de una técnica o tecnología específica⁹⁸⁵.

II.1.1.A. La prevención de la contaminación del suelo y de las aguas subterráneas: su regulación en la normativa sobre responsabilidad medioambiental

Como ya hemos señalado anteriormente, una de las normativas a las que hace mención expresa el TRLPCIC al tratar la prevención de la contaminación del suelo y de las aguas subterráneas es aquella que regula la responsabilidad en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales, esto es, la Directiva 2004/35/CE y sus principales disposiciones de transposición en el Estado, la LRM y el RRM. El régimen jurídico que instauró la Directiva en el año 2004 configura la prevención de la contaminación de ambos recursos naturales incluyendo algunas especialidades con respecto al resto de la normativa que también se ocupa de ellos. En concreto creemos que es oportuno referirse, por un lado, al tipo de medidas preventivas que se contemplan y las situaciones en las cuales deben aplicarse y, por otro lado, a la obligación de presentar ante el órgano competente el denominado análisis de riesgos medioambientales diseñado con la finalidad no solo de

⁹⁸³ Vid. Artículo 22.1.b) del TRLPCIC, relativo al contenido de la autorización.

⁹⁸⁴ Vid. Artículo 22.4 del TRLPCIC, relativo a las condiciones de la AAI y las MTD. A título de ejemplo, véase apartado 1.6.2 de la Decisión de ejecución 2016/1032/UE de la Comisión de 13 de junio de 2016 por la que se establecen las conclusiones sobre las mejores técnicas disponibles (MTD) conforme a la Directiva 2010/75/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, para las industrias de metales no ferrosos. Además, y en lo que a la CAPV se refiere, en 2008 se publicó una guía para la identificación de medidas preventivas contra la contaminación del suelo en la que se recogen los posibles focos de contaminación y sus descripciones y las acciones preventivas y de defensa propuestas. Sociedad Pública de Gestión Ambiental, Ihobe, S.A. Guía técnica de identificación de medidas preventivas contra la contaminación del suelo” cit., 2008. Tal y como enfatiza FORTES MARTÍN, en “La revisión del...”, cit., 2018, p.14, con la actual definición legal de MTD este mecanismo técnico no solo constituye la base para establecimiento de los VLE sino también de otras condiciones de la autorización.

⁹⁸⁵ Vid. Artículo 7.1. a) del TRLPCIC, en el que se establece que para la determinación de los VLE en la AAI se tendrán en cuenta las conclusiones sobre las MTD, pero sin prescribir la utilización de una técnica o tecnología específica.

servir como instrumento para asegurar la reparación del daño causado sino también como mecanismo para favorecer medidas de prevención en una actividad susceptible de ocasionar daños al suelo y las aguas subterráneas⁹⁸⁶.

II.1.1.A.a. Las medidas preventivas en la normativa sobre responsabilidad medioambiental como respuesta, puntual, a una amenaza inminente de daños

La normativa sobre responsabilidad medioambiental, de aplicación también a las actividades IPPC, configura dos tipos de medidas para hacer efectiva la prevención de la contaminación del suelo y de las aguas subterráneas. Por un lado, las medidas de prevención, entendiéndose por tales aquellas adoptadas como respuesta a un suceso, un acto o una omisión que suponga una amenaza inminente de daño medioambiental, con objeto de impedir su producción o reducir al máximo dicho daño⁹⁸⁷. Por otro, las medidas de evitación frente a nuevos daños, es decir, aquellas que, ya producido un daño medioambiental, tienen por finalidad limitar o impedir su agravamiento, controlando, conteniendo o eliminando los factores que han originado el daño, o haciendo frente a ellos de cualquier otra manera⁹⁸⁸.

Partiendo de las dos definiciones citadas la norma desgana las obligaciones de los operadores⁹⁸⁹ en materia de prevención y evitación de nuevos daños y las consecuencias

⁹⁸⁶ En todo caso, el artículo 16.1 de la Directiva 2004/35/CE señala que “La presente Directiva no constituirá obstáculo para que los Estados miembro mantengan o adopten disposiciones más rigurosas en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales, incluida la determinación de otras actividades que hayan de someterse a los requisitos de prevención y reparación de la presente Directiva y la determinación de otros responsables”. COMPAINS CLEMENTE, en “La responsabilidad del...”, cit., 2016, 21, critica esta previsión por entender que queda comprometido el objetivo armonizador de la normativa europea de manera que los mismos hechos puedan dar lugar a un grado de responsabilidad mayor en función de la norma nacional que resulte aplicable.

⁹⁸⁷ Vid. Artículo 2.14 de la LRM, relativo a la definición del término medidas preventivas o medidas de prevención. YANGUAS MONTERO, en “Luces y sombras...”, cit., 2006, p.20, menciona como una de las aportaciones más relevantes de la Directiva 2004/35 la importancia que otorga a la acción preventiva del daño medioambiental al establecer la obligación del operador de adoptar las medidas preventivas necesarias aun cuando no se hayan causado los daños, pero exista una amenaza inminente de que se produzcan.

⁹⁸⁸ Vid. Artículo 2.15 de LRM, relativo a la definición de medidas de evitación de nuevos daños. MARTÍN FERNÁNDEZ, en “Prevención y evitación...” cit., 2008, pp. 297 y 298, opina que “las medidas de evitación de nuevos daños no constituyen una categoría *ex novo* dado que estaba ya implícita en las definiciones de medidas preventivas y de reparación y en la concreción de las obligaciones jurídicas derivadas de las medidas de reparación que hace la Directiva”.

⁹⁸⁹ La LRM, en su artículo 2.10, define el término operador como “cualquier persona física o jurídica, pública o privada, que desempeñe una actividad económica o profesional o que, en virtud de cualquier título, controle dicha actividad o tenga un poder económico determinante sobre su funcionamiento técnico. Para su

derivadas de su incumplimiento, junto con las potestades administrativas en la materia, sin perjuicio de que también se recuerde por la norma el necesario cumplimiento de los requisitos, de las precauciones y de las condiciones establecidas por las normas legales y reglamentarias o de los fijados en cualesquiera títulos administrativos cuya obtención sea necesaria para el ejercicio de una actividad citando, en particular, las autorizaciones ambientales integradas⁹⁹⁰.

En todo caso, el pronunciamiento del órgano administrativo competente exigiendo la adopción de ambos tipos de medidas, de prevención y de evitación, puede adoptarse en cualquier momento y mediante resolución motivada dictada de conformidad con lo establecido en el capítulo VI de la LRM⁹⁹¹. En nuestra opinión, por lo tanto, las medidas de prevención y evitación de la contaminación del suelo y de las aguas subterráneas, serían parte de una resolución administrativa distinta a las autorizaciones, licencias o permisos que la actividad deba tener, y en concreto, para las instalaciones IPPC, de la AAI. Ello sin perjuicio de que es posible, y necesario en la mayoría de los casos, que para el dictado de la resolución que motivadamente exija la adopción de las medidas, se deba tomar como referencia el contenido de dichos títulos administrativos. Basamos nuestra opinión en el hecho de que es preciso diferenciar entre las medidas preventivas que con carácter general formarán parte de una AAI, en el caso de las actividades IPPC, de aquellas otras de prevención y evitación que surgen cuando se produce una amenaza inminente de daños. Es evidente que las actividades no se hallan permanentemente en una situación de este tipo, es decir, ante una probabilidad suficiente de que se produzcan daños medioambientales en un

determinación se tendrá en cuenta lo que la legislación sectorial, estatal o autonómica, disponga para cada actividad sobre los titulares de permisos o autorizaciones, inscripciones registrales o comunicaciones a la Administración”.

⁹⁹⁰ Vid. Artículos 9.1, 17, 17 bis, 18, 22 y 23 de la LRM, relativos a la responsabilidad de los operadores y sus obligaciones en materia de prevención y evitación de nuevos daños, el fomento de medidas en este sentido, las potestades administrativas y las consecuencias del incumplimiento de las obligaciones. BELTRÁN CASTELLANOS, en “Pasado, presente y...”, cit., 2020, p.312, opina que la ley no es una norma preventiva *strictu sensu*, aunque de ella se derivan efectos preventivos tales como el efecto disuasorio que supone la obligación de reparar el daño causado; la obligación de adoptar medidas preventivas en el caso de amenaza inminente de daño ambiental; o la necesidad de reducir el riesgo para que la actividad sea “asegurable”. VALENCIA MARTÍN, en “La responsabilidad medioambiental...”, cit., 2010, p. 7, se pronuncia en el mismo sentido.

⁹⁹¹ Vid. Artículo 18 de la LRM, relativo a las potestades administrativas en materia de prevención o de evitación de nuevos daños.

futuro próximo, de acuerdo con los términos en los que se define el concepto de “amenaza inminente de daños” por la norma⁹⁹².

II.1.1.A.b. Los análisis de riesgos medioambientales como medio para gestionar el riesgo y las acciones preventivas frente a la contaminación

Una de las cuestiones que más se ha debatido en relación con la normativa sobre responsabilidad medioambiental es la exigencia de constitución de garantías financieras para asegurar el cumplimiento de las obligaciones en ella previstas⁹⁹³. De acuerdo con el artículo 24.1 de la LRM, los operadores de las actividades incluidas en el anexo III, sin perjuicio de las exenciones previstas en el artículo 28⁹⁹⁴, deberán disponer de una garantía financiera que les permita hacer frente a la responsabilidad medioambiental inherente a la actividad que pretendan desarrollar. Para el resto de los operadores la constitución de la garantía financiera tendrá carácter voluntario⁹⁹⁵. A este respecto hay que recordar que en el anexo III se incluyen las actividades sometidas a la normativa sobre el control integrado de la contaminación, por lo que todas ellas están obligadas a la constitución de las garantías

⁹⁹² *Vid.* Artículo 2.13 d de la LRM, relativo a la definición del término amenaza inminente de daños. BELTRÁN CASTELLANOS, en “Pasado, presente y...”, cit., 2020, p.313, considera que este tipo de medidas preventivas se aplican cuando existe una probabilidad suficiente de que se produzcan daños medioambientales un futuro próximo, por ejemplo, una balsa o un tanque que contiene un producto contaminante que está a punto de desbordarse por rotura o, incluso, el daño ha comenzado a producirse al haber empezado a derramarse.

⁹⁹³ La Directiva 2004/35/CE, no establecía el carácter obligatorio de las garantías financieras limitándose a señalar que los Estados miembro fomentarían el desarrollo de mercados e instrumentos financieros con el fin de que los operadores pudieran hacer frente a las obligaciones establecidas en la Directiva. La norma europea previa que tras valorar la eficacia de su aplicación y la oferta de seguros y de otros tipos de garantía, la Comisión, si procediera, propondría sistemas de garantía financiera obligatoria armonizada. El legislador español, sin embargo, optó desde un primer momento por exigir la constitución de garantías financieras. Tal y como señala BELTRÁN CASTELLANOS, en “Últimos avances en...”, cit., 2019, p.391, el régimen que instauró en el Estado la LRM, “se desmarcó de la mayoría de los países de la Unión Europea al establecer la obligación de constituir garantías financieras a los operadores de “mayor riesgo”.

⁹⁹⁴ *Vid.* Artículo 28 de la LRM, relativo a las exenciones de constitución de la garantía financiera obligatoria. En aplicación del apartado d) del artículo, el RRM estableció en su artículo 37 los operadores exentos de constituir garantía financiera. BELTRÁN CASTELLANOS, en “Pasado, presente y...”, cit., 2020, pp. 320-323, opina que, a tenor de los datos que se derivan de los informes publicados por el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto demográfico sobre la aplicación de la LRM, los objetivos de la normativa en relación con la prevención, evitación y reparación de daños se ven mermados con la actual configuración de las actividades obligadas a constituir garantías financieras. La reducción, añade, puede ser contraria al principio de “no regresión”, principio que implica la prohibición del retroceso en la protección ambiental y es una derivación del principio de desarrollo sostenible, que impone un proceso solidario con las generaciones futuras. En este sentido, LÓPEZ RAMÓN, “El principio de...”, cit., 2011, pp. 13-27.

⁹⁹⁵ *Vid.* Artículo 24.1 de la LRM, relativo a la constitución de una garantía financiera obligatoria.

financieras exigidas por la LRM a partir de las fechas establecidas por orden ministerial tal y como la Disposición Final Cuarta de la Ley establece⁹⁹⁶, con la excepción de los casos que la norma ha previsto⁹⁹⁷.

Directamente relacionados con la obligación de constituir las garantías financieras se encuentran los denominados “análisis de riesgos medioambientales” de las actividades afectadas por la normativa sobre responsabilidad medioambiental. El artículo 24 de LRM determina que la fijación de la cuantía de las garantías financieras partirá de un análisis de riesgos medioambientales de la actividad, que se realizarán de acuerdo con la metodología que reglamentariamente se establezca⁹⁹⁸. Ahora bien, no es esta la única finalidad atribuida a este análisis puesto que nada impide atender con él a otras finalidades más amplias y habituales en el campo medioambiental como puede ser la prevención de daños ambientales⁹⁹⁹. De hecho, la Ley 11/2014, de 3 de julio, por la que se modificó la LRM, reforzó el papel preventivo de este instrumento de forma que sirviera para gestionar el riesgo medioambiental. Con ese objetivo se introdujo un nuevo artículo 17 bis en que se señala que las autoridades competentes deberán impulsar la realización voluntaria de análisis de riesgos entre los operadores de actividades susceptibles de ocasionar daños medioambientales, como medida de minimización y gestión del riesgo medioambiental¹⁰⁰⁰.

⁹⁹⁶ *Vid.* Disposición Final Cuarta de la LRM. En relación con esta cuestión creemos que es importante señalar que por la Orden ARM/1783/2011, de 22 de junio, se estableció la prioridad y el calendario para la aprobación de las órdenes ministeriales a partir de las cuales sería exigible la constitución de la garantía financiera obligatoria, previstas en la disposición final cuarta de la LRM. La orden ministerial estableció el calendario gradual para la elaboración de las actividades afectadas por la normativa sobre la prevención y el control integrado de la contaminación se clasificaron en diferentes niveles y no en un único nivel para todo el sector IPPC. De esta forma, determinadas actividades, como, por ejemplo, las instalaciones para la valorización de residuos peligrosos tienen un nivel de prioridad 1 mientras que otras, como las actividades de refinado de petróleo, tienen un nivel de prioridad 2. La mayoría de las actividades IPPC se clasifican, no obstante, en el nivel 3.

⁹⁹⁷ *Vid.* Artículo 28 de la LRM, relativo a las exenciones de constitución de la garantía financiera obligatoria.

⁹⁹⁸ *Vid.* Artículo 24 de la LRM, relativo a la constitución de la garantía financiera obligatoria. GARCÍA ROCASALVA, en “La primera década...”, cit., 2018, pp.132 y 133, señala que los análisis de riesgos deben tener en cuenta en qué medida los sistemas de prevención y gestión de los riesgos por el operador, de manera permanente y continuada, reducen el potencial daño medioambiental derivado de la actividad.

⁹⁹⁹ Así lo manifiesta la exposición de motivos del RRM.

¹⁰⁰⁰ *Vid.* Apartado 4 de la Exposición de Motivos y artículo 17 bis de la Ley 11/2014, de 3 de julio. A juicio de GARCÍA ROCASALVA, en “La primera década...”, cit., 2018, pp.135 y 136, con la introducción del artículo se observa la mutación de un instrumento para la determinación de la cuantía de la garantía financiera a una herramienta que también sirve para valorar los posibles daños y amenazas de estos que un operador pueda causar a los recursos naturales y, en consecuencia, poder tomar medidas de disminución y gestión del riesgo medioambiental de sus actividades.

En este sentido, los análisis de riesgos, además de identificar los escenarios de la actividad y asociarles una probabilidad de daño y una estimación de las consecuencias, llegando a establecer su valor monetario, deben servir como información base para la gestión del riesgo a través de la prevención de los daños medioambientales mediante una actuación sobre la probabilidad de los sucesos iniciadores de los accidentes y la mitigación de las consecuencias a través de la preparación de una respuesta rápida para su control¹⁰⁰¹. Con este fin, y para facilitar la evaluación de los escenarios de riesgos y reducir el coste de su realización, el RRM introdujo distintos instrumentos de carácter voluntario, como los análisis de riesgos medioambientales sectoriales y las tablas de baremos¹⁰⁰².

De acuerdo con lo expuesto, las actividades incluidas dentro del ámbito de aplicación de la normativa sobre las emisiones industriales están sometidas a la obligación de elaborar y presentar el análisis de riesgos medioambientales a los que aluden la LRM y su normativa de desarrollo con la doble finalidad, por un lado, de determinar la necesidad o no de constituir una garantía financiera que cubra los posibles costes derivados de la prevención, la evitación y la reparación de daños medioambientales que dicha actividad pueda ocasionar y fijar los límites cuantitativos de la garantía. Por otro lado, con la finalidad de servir de instrumento técnico que permita prevenir la generación de dichos daños.

II.1.1.B. El Real Decreto para la protección de las aguas subterráneas contra su contaminación y deterioro

Como hemos visto, el TRLPCIC remite a su vez al Real Decreto 1514/2009, de 2 de octubre, por el que se regula la protección de las aguas subterráneas contra la contaminación y el

¹⁰⁰¹ *Vid.* Artículo 33 del RRM, relativo a la garantía financiera obligatoria y comunicación a la autoridad competente.

¹⁰⁰² Los análisis de riesgos medioambientales sectoriales pueden consistir bien en modelos de informes de riesgos ambientales tipo, los llamados MIRAT, o bien en guías metodológicas para el análisis de riesgo, según el grado de homogeneidad del sector desde el punto de vista del riesgo medioambiental. Por su parte las tablas de baremos están previstas para los sectores o pequeñas y medianas empresas que, por su alto grado de homogeneidad, permitan la estandarización de sus riesgos ambientales. En relación con estas cuestiones puede encontrarse abundante información en la página web del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico y en la del Departamento de Medio Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente del Gobierno Vasco.

deterioro. La norma establece criterios y medidas específicas para prevenir y controlar la contaminación de las aguas subterráneas, entre los que se incluyen las medidas destinadas a prevenir o limitar la entrada de contaminantes en las aguas subterráneas y evitar el deterioro del estado de todas las masas de agua subterránea¹⁰⁰³. Estas medidas son las que se referencian en el artículo 6 de la norma y sobre las cuales creemos que no cabe albergar duda de que serán parte del contenido de la AAI a través del informe vinculante emitido por el organismo de cuenca en relación con las características del vertido y las medidas correctoras a adoptar a fin de preservar el buen estado ecológico de las aguas¹⁰⁰⁴.

En consecuencia, entendemos que las medidas que se puedan establecer de conformidad con el Real Decreto 1514/2009 a fin de proteger la calidad de las aguas subterráneas no se diferenciarían, desde el punto de vista jurídico administrativo, de aquellas otras que formen parte de la AAI para la protección de otros recursos naturales como el suelo o el aire.

II.1.1.C. La LRSC: su perspectiva correctora y preventiva

La LRSC no contiene referencias expresas a la obligación de adoptar medidas de prevención de la contaminación del suelo o de las aguas subterráneas dado que esta norma la perspectiva correctora prima sobre la preventiva, a diferencia de lo que sucede con la LRM y su normativa de desarrollo que atiende no solo a la reparación sino también a la prevención y evitación de daños medioambientales, entre los que se encuentra el suelo¹⁰⁰⁵. No obstante, es posible identificar en la ley, además de las obligaciones relativas a la gestión de residuos que corresponderían al titular de una actividad IPPC en su calidad de productor de estos, y

¹⁰⁰³ Vid. Artículo 1 del Real Decreto 1514/2009, de 2 de octubre, relativo al objeto de la norma.

¹⁰⁰⁴ Vid. Artículo 6 y Disposición adicional primera del Real Decreto 1514/2009, de 2 de octubre, relativos a las medidas para prevenir o limitar las entradas de contaminantes en las aguas subterráneas. LOSTE MADDOZ, en “Contribución al nuevo...”, cit., 2020, pp.3-6, pone de relieve el impacto que sobre el régimen de protección de las aguas subterráneas pueden tener las denominadas “Directrices para la protección de las aguas subterráneas frente a la contaminación puntual”, de julio de 2020, que promueve el Ministerio de Transición Ecológica y el Reto Demográfico, pese a su probable aprobación como texto técnico sin rango normativo.

¹⁰⁰⁵ SANZ RUBIALES y DE LA VARGA PASTOR “Regulación, problemática y...”, cit., 2014, p. 455. Los autores señalan que el ámbito de aplicación de ambas normativas tiene una zona común en lo que se refiere a la restauración de suelos contaminados.

que se contienen en el artículo 17 de la norma¹⁰⁰⁶, otras que guardan relación con su almacenamiento, mezcla, envasado y etiquetado de residuos. Es el artículo 18 de esta norma el que enumera estas obligaciones señalando específicamente que los productores de residuos deben: a) mantener los residuos almacenados en condiciones adecuadas de higiene y seguridad mientras se encuentren en su poder; b) no mezclar ni diluir los residuos peligrosos con otras categorías de residuos peligrosos ni con otros residuos, sustancias o materiales; c) almacenar, envasar y etiquetar los residuos peligrosos en el lugar de producción antes de su recogida y transporte con arreglo a las normas aplicables¹⁰⁰⁷.

Todas estas obligaciones tienen como finalidad, aunque sin decirlo expresamente, además de asegurar la correcta gestión de los residuos, prevenir la contaminación del suelo y de las aguas subterráneas que pudiera producirse como consecuencia de un inadecuado almacenamiento, envasado y etiquetado de los residuos generados por una actividad, en este caso IPPC, en el lugar de producción y, como tales obligaciones, formarían parte del condicionado de la AAI.

II.1.2. La prevención de la contaminación del suelo y de las aguas subterráneas en la normativa de la CAPV

Dos son las normas con rango de Ley que en la CAPV regulan la prevención y corrección de la contaminación del suelo. Por un lado, la LGPMAPV que dedica al suelo dos capítulos: el Capítulo III, dentro del Título II, sobre la protección del suelo; y el Capítulo V, del Título

¹⁰⁰⁶ *Vid.* Artículo 17 de la LRSC, relativo a las obligaciones del productor u otro poseedor inicial en relación con la gestión de sus residuos.

¹⁰⁰⁷ *Vid.* Artículo 18 de la LRSC, relativo a las obligaciones del productor u otro poseedor inicial en relación con el almacenamiento, mezcla, envasado y etiquetado de residuos. SANZ RUBIALES y DE LA VARGA PASTOR, en “Regulación, problemática y...”, cit., 2014, pp.459 y 460, entienden que la lista de actividades potencialmente contaminantes del suelo que se contempla en el RSC, no solo tiene como función determinar los suelos hay que descontaminar, en su caso, sino que también cumple funciones de prevención de futuras acciones contaminantes. Esto es así, afirman, porque se alude a “actividades potencialmente contaminantes”, esto es, que pueden contaminar el suelo. GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ, en “Problemática jurídica de...”, cit., 2005, p.187, afirma que solo con el paso del tiempo la potencialidad contaminante puede actualizarse y convertirse, en su caso, en contaminación efectiva o actual.

III, destinado a la ordenación de las actividades con incidencia en el medio ambiente, en el que se contemplan una serie de disposiciones en materia de suelos contaminados¹⁰⁰⁸.

Por otro, la LPCCS, cuyo objeto es la protección del suelo de la Comunidad Autónoma del País Vasco, previniendo la alteración de sus características químicas derivada de acciones de origen antrópico. Para ello, tal y como dispone su artículo 1 “establece el régimen jurídico aplicable a los suelos contaminados y alterados existentes en dicho ámbito territorial, en aras a preservar el medio ambiente y la salud de las personas, fijando obligaciones específicas para las actividades e instalaciones potencialmente contaminantes del suelo y el régimen de acreditación de entidades para la realización de actuaciones de investigación y recuperación de la calidad del suelo”¹⁰⁰⁹.

De este modo, y de conformidad con lo previsto en la LGPMAPV, la protección del suelo se configura como un deber de las Administraciones públicas y, a su vez, un deber básico de sus propietarios y poseedores que conlleva las obligaciones de conocer y controlar la calidad del suelo, así como de adoptar medidas preventivas, de defensa y de recuperación. Esta primera previsión normativa, genérica y de difícil puesta en práctica sin un desarrollo jurídico más pormenorizado, tuvo que esperar hasta el año 2005 para que se concretase en obligaciones específicas a través de la Ley 1/2005, de 4 de febrero, para la prevención y corrección de la contaminación del suelo y, posteriormente, en la vigente LPCCS¹⁰¹⁰.

En esta última norma podemos identificar, por un lado, una serie de artículos en los que se incide en la obligación de prevención de la contaminación del suelo del suelo estableciendo las consecuencias jurídicas que de ello se derivan. En este sentido es preciso recordar que

¹⁰⁰⁸ A juicio de ALONSO IBÁÑEZ, en *Suelos Contaminados. Prevención...*, cit., 2002, p.53, esta regulación establece un marco normativo directamente predispuesto a la defensa de la calidad del suelo, “en el que predomina la preocupación por su gestión como elemento medioambiental y su utilización racional”. El Proyecto de Ley de Administración Ambiental de Euskadi, aprobado por el Consejo de Gobierno Vasco el 3 de noviembre de 2020, no contiene disposiciones específicas destinadas a la prevención y corrección de la contaminación del suelo, toda vez que ya se dispone de una norma con rango de ley que regula esta cuestión, esto es, la LPCCS, a diferencia de lo que ocurría en el momento de aprobarse la LGPMAPV, cuando no existía una norma semejante en la CAPV.

¹⁰⁰⁹ *Vid.* Artículo 1 de la LPCCS, relativo al objeto de la ley.

¹⁰¹⁰ *Vid.* Artículo 28 de la LGPMAPV, relativo a los principios básicos inspiradores de la actuación de las Administraciones Públicas y artículo 29 que recoge el deber básico de protección del suelo. Este deber básico se recoge también en el artículo 15 de la LPCCS.

la Ley tiene como primer objetivo la protección del suelo de la CAPV previniendo la alteración de sus características químicas con origen antrópico¹⁰¹¹. De este modo la norma regula la obligación que corresponde a los titulares de actividades o instalaciones potencialmente contaminantes del suelo de adoptar medidas preventivas y de defensa para evitar la aparición de acciones contaminantes y evitar o minimizar los efectos en el suelo derivados de las mismas¹⁰¹². La Ley prevé que las medidas se integren, con carácter general, en las resoluciones administrativas que constituyen el resultado final de los procedimientos administrativos regulados en las normativas sectoriales protectoras del medio ambiente tales como el informe de medidas correctoras emitido en el marco de la concesión de licencias de actividades clasificadas o en la declaración de impacto ambiental. Para el caso de las actividades IPPC, la norma de la CAPV menciona expresamente la posibilidad de que las medidas de prevención y defensa se incluyan en la AAI como parte de su condicionado¹⁰¹³.

Las consecuencias del incumplimiento de la obligación de adoptar las medidas preventivas y de defensa se recogen en el régimen sancionador de la Ley citándose expresamente la no adopción de medidas cautelares, preventivas, de defensa o de control y seguimiento o la obstaculización de su adopción como hechos constitutivos de una infracción que, dependiendo de la gravedad de los daños sobre las personas, sus bienes el medio ambiente serán calificadas como infracciones muy graves, graves o leves¹⁰¹⁴.

En lo que se refiere a la protección de las aguas subterráneas, la Ley 1/2006, de 23 de junio, de aguas, de la CAPV, establece como uno de los objetivos de la actuación pública en esta materia, evitar o limitar la entrada de contaminantes en las aguas subterráneas y evitar el

¹⁰¹¹ *Vid.* Artículo 1 de la LPCCS. A pesar de que el objetivo de prevención se centra únicamente en la alteración de química de la calidad del suelo la Disposición adicional quinta de la Ley prevé que el Gobierno de la CAPV apruebe, en el plazo de dos años tras la entrada en vigor de la Ley, una estrategia para la protección, conservación y restauración de las funciones naturales y de uso de los suelos que puedan degradarse como consecuencia de la erosión, la pérdida de materia orgánica, la salinización, la compactación, la pérdida de biodiversidad, el sellado, los deslizamientos de tierra y las inundaciones.

¹⁰¹² *Vid.* Artículo 18.1 de la LPCCS. Los apartados 8 y 9 del artículo 3 definen, respectivamente, los conceptos de medida preventiva y de defensa.

¹⁰¹³ *Vid.* Artículo 18.2 de la LPCCS. De acuerdo con el artículo las medidas preventivas y de defensa se podrán integrar también en las resoluciones en materia de calidad del suelo o de aptitud que la propia norma regula además de ser ordenadas por el órgano ambiental de la CAPV como medida cautelar ante una amenaza inminente de daños en el medio ambiente o la salud de las personas, tal y como el artículo 21 establece.

¹⁰¹⁴ *Vid.* Capítulo VIII de la LPCCS, relativo al régimen sancionador.

deterioro del estado de todas las masas de agua subterránea. Un objetivo que se complementa con la prohibición general de toda actividad o uso susceptible de provocar directa o indirectamente la contaminación o degradación de las aguas subterráneas, salvo autorización administrativa previa y expresa de la Agencia Vasca del Agua y sin perjuicio de cualquier otra autorización administrativa legalmente exigida y ello, sin perjuicio, de la posibilidad de imponer sanciones como consecuencia de las acciones u omisiones que causen daño a dichas aguas¹⁰¹⁵.

II.2. La obligación de adoptar medidas de control y seguimiento de la contaminación del suelo y de las aguas subterráneas

La obligación que contempla la normativa sobre las emisiones industriales relativa a la adopción de medidas de prevención de la contaminación del suelo y de las aguas subterráneas, se complementa con otras medidas, denominadas de control y seguimiento, que tienen por finalidad obtener toda la información que permita valorar la evolución en el tiempo de la calidad del suelo o de los medios afectados por la contaminación o alteración de este¹⁰¹⁶. Tanto en la normativa del Estado a la que nos referimos en este capítulo, como en la de la CAPV, se contemplan medidas de este tipo con el alcance y contenido que expondremos a continuación.

II.2.1. Las medidas de control y seguimiento en la normativa del Estado

La obligación de adoptar medidas de control y seguimiento de la contaminación del suelo y de las aguas subterráneas se articula en la normativa sobre las emisiones industriales a través, por un lado, del establecimiento de requisitos en la AAI dirigidos a garantizar dicho control y, por otro, mediante instrumentos técnicos específicos configurados para hacer efectiva esta obligación.

¹⁰¹⁵ *Vid.* Artículos 17, 29, 55 y 56, de la Ley 1/2006, de 23 de junio, de aguas, relativos a los objetivos medioambientales para las aguas subterráneas, la prohibición de contaminación o degradación, la tipificación de las infracciones leves, graves y muy graves.

¹⁰¹⁶ *Vid.* Artículos 3.11 de la LPCCS, relativo a la definición de las medidas de control y seguimiento.

II.2.1.A. El control y seguimiento en la AAI

Los artículos 14.1.e) de la Directiva 2010/75/UE y 22.1.j) del TRLPCIC, se dispone que en la AAI deberán figurar los requisitos adecuados para el mantenimiento y supervisión periódicos de las medidas adoptadas para evitar las emisiones al suelo y a las aguas subterráneas, y los requisitos adecuados para el control periódico del suelo y de las aguas subterráneas por lo que respecta a las sustancias peligrosas que es probable que se encuentren en el emplazamiento, teniendo en cuenta la posibilidad de que se contaminen.¹⁰¹⁷ Antes de ello el titular de la instalación IPPC deberá haber indicado en su solicitud de autorización las medidas que prevea aplicar para controlar las emisiones, entre ellas las que se puedan producir sobre el suelo y las aguas subterráneas¹⁰¹⁸.

En opinión de algún autor¹⁰¹⁹ esta regulación, que parece exigir el establecimiento de medidas de control solo cuando existan posibilidades de contaminación, es contraria a la Directiva 2010/75/UE puesto que su artículo 14.1.e) establece que las exigencias relativas al control periódico del suelo y de las aguas subterráneas deben ser en todo caso parte de la autorización¹⁰²⁰. De esta forma, la Ley estatal sería menos exigente que la norma europea

¹⁰¹⁷ *Vid.* Artículos 14.1.e) de la Directiva 2010/75/UE, de 24 de noviembre y 22.1. j) del TRLPCIC, relativos a la inclusión de medidas sobre suelos y aguas subterráneas en la AAI.

¹⁰¹⁸ *Vid.* Artículo 12.1.a).9 del TRLPCIC.

¹⁰¹⁹ PERNAS GARCÍA, *Estudio jurídico sobre...*, cit., 2004, p.46. Esta previsión fue introducida a petición de la Agrupación de Fabricantes de Cemento de España (OFICEMEN) y la CEOE. Esta última justificaba su propuesta en el hecho de que, de acuerdo con la redacción de la Directiva, la AAI podría obligar a la realización de sondeo piezométricos en suelos y aguas subterráneas, análisis cuantitativo de riesgos y otros estudios adicionales, lo que conllevaría un desembolso económico importante para los titulares de las instalaciones además de producirse un salto cualitativo importante en cuanto a las obligaciones establecidas en el RSC. Consideraba también la CEOE que existía un riesgo de que se paralizara una actividad por la no renovación de la autorización hasta la posible remediación del suelo contaminando, operación que siempre es de gran envergadura, tanto por el coste económico como por el tiempo de ejecución del proyecto (Memoria del análisis del impacto normativo del Anteproyecto de Ley por el que se modifica la LPCIC, p.116). En relación con esta alegación habría que recordar que para que un suelo tenga la consideración de contaminando de acuerdo con la LRSC, debe tener sus características alteradas negativamente por la presencia de componentes químicos de carácter peligroso procedentes de la actividad humana, en concentración tal que comporte un riesgo inaceptable para la salud humana o el medio ambiente, de acuerdo con los criterios y estándares que se determinen por el Gobierno, y así se haya declarado por resolución expresa. Esto significa que la actividad industrial no podría continuar ejerciéndose en tales condiciones dados los riesgos existentes, requiriendo, por lo tanto, la adopción de medidas de recuperación para hacer posible la compatibilidad del uso industrial con la calidad del suelo.

¹⁰²⁰ *Vid.* Artículo 14.1.e) de la Directiva 2010/75/UE, de 24 de noviembre, relativo a los requisitos para la supervisión de las emisiones y a las aguas subterráneas.

dado que deja a la apreciación de las circunstancias del caso concreto la inclusión de los requisitos de control periódico. Se trataría, en consecuencia, de una previsión contraria a Derecho comunitario y, por lo tanto, según su opinión, el órgano competente debería incluir “en todo caso” en el contenido de la AAI los requisitos de control de la contaminación del suelo y de las aguas subterráneas por las sustancias peligrosas, y no únicamente cuando dicha contaminación sea probable.

Nosotros entendemos que la posible discordancia con la Directiva queda superada con la obligación de controlar las emisiones procedentes de la instalación que se prevé en el REI. De acuerdo con este reglamento, dicha obligación de control se articulará sobre la base de las conclusiones sobre monitorización que se recojan en las conclusiones relativas a las MTD siendo su frecuencia la fijada en la AAI para cada instalación o, a nivel sectorial, en las correspondientes normativas. En todo caso, subraya la norma de forma taxativa, el control periódico se efectuará como mínimo cada cinco años para las aguas subterráneas y cada diez años para el suelo, a menos que dicho control se base en una evaluación sistemática del riesgo de contaminación¹⁰²¹.

Con respecto a la normativa sectorial a la que remite la normativa para la prevención y el control integrados de la contaminación creemos que la obligación de control de las emisiones sobre el suelo y las aguas subterráneas no es posible derivarla, de una forma nítida, de las dos normas de ámbito estatal a las que nos hemos referido como protectoras de este recurso ambiental, esto es, la LRSC y la LRM. Ni ellas, ni sus normas de desarrollo, mencionan de forma expresa la obligación de adoptar medidas de control. La primera no lo hace dado que su regulación sobre la contaminación del suelo se centra en las consecuencias jurídicas una vez que la afección contaminante se ha producido y el suelo ostenta la condición de suelo contaminado. La segunda normativa, aunque menciona la obligación de controlar, lo hace en el marco de las que define como medidas de evitación de nuevos daños que se adoptarían una vez que estos ya se han producido y con la finalidad de limitar o

¹⁰²¹ *Vid.* Artículo 10.2 del REI, relativo al control de las emisiones. A título de ejemplo sobre este tipo de medidas de control, véase la MTD número 51 de la Decisión de ejecución de la Comisión 2014/738/UE, de 9 de octubre de 2014 por la que se establecen las conclusiones sobre las mejores técnicas disponibles (MTD) conforme a la Directiva 2010/75/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre las emisiones industriales procedentes del refino de petróleo y de gas.

impedir su extensión, controlando, conteniendo o eliminando los factores que han originado el daño, o haciendo frente a ellos de cualquier otra manera. Es decir, de acuerdo con la normativa sobre responsabilidad medioambiental es preciso que el daño ya se haya producido para que surja la obligación de adoptar las medidas de control sobre el daño, sus desencadenantes y su evolución futura¹⁰²². Podemos afirmar que, al menos en lo que respecta a la legislación del Estado, el efecto de remisión cruzada que hemos visto se daba claramente en relación con la obligación de adoptar medidas de prevención de la contaminación del suelo, no se da en el caso de las medidas de control.

II.2.1.B. La obligación de elaborar informes sobre el estado del suelo: su condición de instrumentos de control de la contaminación

Además de la obligación de controlar la contaminación del suelo y de las aguas subterráneas que, de acuerdo con lo que hemos expuesto, corresponde a los titulares de las actividades e instalaciones IPPC en virtud de lo que establezca en la AAI, existen otros requerimientos que afectan a estas actividades y que comparten esta finalidad y evalúan la posibilidad de que se hayan producido, o se produzcan, contaminaciones significativas en dicho medio como consecuencia de la presencia de sustancias contaminantes que supongan riesgos para las personas y el medio ambiente. Nos referimos a un tipo de instrumento de control consistente en la imposición a los sujetos privados de la obligación de facilitar a la Administración competente información sobre sus actividades¹⁰²³. El control se ejerce mediante la información, sin perjuicio de que la Administración pueda adoptar medidas como consecuencia de la información solicitada¹⁰²⁴.

En primer lugar, y de conformidad con el artículo 33.2 de la LRSC¹⁰²⁵, debemos hacer referencia a la obligación de elaborar los denominados informes periódicos que los titulares de las actividades potencialmente contaminantes del suelo deben remitir periódicamente a

¹⁰²² Vid. Artículo 2.15 de la LRM, relativo a la definición del concepto de medidas de evitación de nuevos daños.

¹⁰²³ SANZ RUBIALES y DE LA VARGA PASTOR, “Regulación, problemática y...”, cit., 2014, p.461.

¹⁰²⁴ SÁNCHEZ MORÓN, *Derecho administrativo. Parte...*, cit., 2020, p.688.

¹⁰²⁵ Vid. Artículo 33.2 de la LRSC, relativo a la obligación de remitir informes periódicos.

la Comunidad Autónoma correspondiente en los que figuren la información que pueda servir de base para la declaración de suelos contaminados. En segundo lugar, a los informes preliminares de situación que en cumplimiento del artículo 3 del RSC¹⁰²⁶ deben elaborar las actividades que tengan la consideración jurídica de potencialmente contaminantes del suelo o que, sin tenerla, produzcan, manejen o almacenen sustancias peligrosas o combustibles para uso propio en unas cantidades determinadas¹⁰²⁷.

En tercer lugar, y como muestra de la importancia que la Directiva 2010/75/UE otorgó a la prevención y al control de la contaminación del suelo y de las aguas subterráneas, se configuró la obligación de elaborar un nuevo informe como instrumento de supervisión, que la norma europea denominó “informe de partida” y la norma estatal de transposición “informe base”, con el que se propone realizar una comparación cuantitativa entre el estado de un emplazamiento al comienzo de la explotación de una instalación y el estado tras el cese definitivo de la misma a fin de, si procediese, establecer objetivos de saneamiento del emplazamiento¹⁰²⁸.

II.2.1.B.a. Los informes preliminares de situación y los informes periódicos

En cumplimiento del artículo 3.6 del RSC, los titulares de actividades IPPC que también tengan la consideración de actividades potencialmente contaminantes del suelo, están obligados a la presentación de un informe preliminar de su situación cuando soliciten su AAI o su modificación y, posteriormente, a la presentación de informes periódicos con la regularidad y el contenido fijado por cada Comunidad Autónoma, según establecen los artículos 3.4 de dicho Real Decreto y 33.2 de la LRSC¹⁰²⁹. Asimismo, si la actividad para

¹⁰²⁶ *Vid.* Artículo 3 del RSC, relativo a los informes de situación.

¹⁰²⁷ La STC 111/2013, de 9 de mayo, atribuyó carácter básico al informe preliminar de situación.

¹⁰²⁸ *Vid.* Considerandos nº23 y 24 de la Directiva 2010/75/UE, de 24 de noviembre.

¹⁰²⁹ El contenido del informe preliminar de situación se recoge en el anexo II del RSC. La STC 111/2013, de 9 de mayo, entendió que, el hecho de que la obligación de presentar el informe se recoja en una norma de rango reglamentario y no en la LRSC, es acorde con el artículo 149.1.23 CE que permite al legislador estatal dictar normas de obligada aplicación que aseguren un mínimo de protección de los elementos naturales. SANZ RUBIALES y DE LA VARGA PASTOR, en “Regulación, problemática y...”, cit., 2014, p.466, señalan que las Comunidades Autónomas disponen de discrecionalidad para determinar la periodicidad de la remisión de los informes. En cuanto al contenido, dicha discrecionalidad se reduce en la medida en que tienen que servir para la declaración de suelos contaminados según el artículo 33.2 de la LRSC. Añaden que el contenido

la que se solicita la AAI no tiene la consideración de potencialmente contaminante del suelo, pero se pretende desarrollar sobre un emplazamiento en el que se ha desarrollado una actividad que, si lo ha sido, también deberá presentar su propietario un informe preliminar de situación.

El objetivo principal que se persigue con la obligación de presentar los informes de situación preliminares y periódicos es favorecer la prevención de la contaminación del suelo a través de la identificación y evaluación de la eficacia de las diferentes medidas de protección del suelo adoptadas o que se prevean adoptar en los focos contaminantes¹⁰³⁰. La carga económica del cumplimiento de las obligaciones de informar corre a cargo del titular de la actividad, no de la Administración y es previa a cualquier actuación administrativa e independiente de la efectiva contaminación del suelo¹⁰³¹. Tal y como la doctrina destaca, los informes a los que nos referimos son una suerte de documentos técnicos probatorios en el marco de un procedimiento administrativo, por lo que será aplicable el régimen jurídico previsto para las pruebas en la normativa relativa a dicho procedimiento y en el resto de las normas aplicables¹⁰³².

II.2.1.B.b. El informe base

Los artículos 22 de la Directiva 2010/75/UE y 23 del TRLPCIC regulan uno de los aspectos más novedosos de la normativa sobre las emisiones industriales. En ellos, y en parecidos términos, se dispone que el órgano competente establecerá las condiciones en la AAI para

obligatorio del informe preliminar tiene, necesariamente que constituir un punto de referencia para el de los informes periódicos.

¹⁰³⁰ DE MIGUEL PERALES, en *Régimen jurídico español...*, cit., 2007, p. 94, entiende que la finalidad del informe preliminar de situación consiste en suministrar a la Administración la información necesaria para que pueda valorar la posibilidad de que se produzca o haya producido la contaminación del suelo cuando una actividad potencialmente contaminante del suelo se ha desarrollado en un emplazamiento. Con respecto a este informe, NÚÑEZ LOZANO, en “El régimen jurídico...”, cit., 2016, pp.10, ha considerado que la obligación de elaborarlo solo se dirigía a aquellos titulares de actividades que operaban en el momento de la entrada en vigor del Real Decreto. Coincidimos con la opinión de BOLAÑO PIÑEIRO, en *El nuevo régimen ...*, cit., 2018, p.102, cuando señala que esta interpretación no es acertada dada la entidad propia del informe preliminar de situación, con un marcado carácter preventivo.

¹⁰³¹ SANZ RUBIALES y DE LA VARGA PASTOR, “Regulación, problemática y...”, cit., 2014, p.465.

¹⁰³² BOLAÑO PIÑEIRO, en *El nuevo régimen ...*, cit., 2018, p.92. La STSJ de Castilla y León 20 de abril de 2016 (Ar. 2016/190795) incide en el carácter técnico de los informes de calidad del suelo.

que, tras el cese definitivo de las actividades de una instalación IPPC, se asegure que el titular evalúe el estado del suelo y la contaminación de las aguas subterráneas por las sustancias peligrosas relevantes utilizadas, producidas o emitidas por la misma, comunicando a dicho órgano los resultados de dicha evaluación. Las consecuencias que se derivan de estos resultados se recogen también en los artículos señalados. Sin perjuicio de que más adelante nos detendremos en esta cuestión, lo que la normativa viene a establecer, en resumen, es que deberán adoptarse las medidas necesarias para, si es preciso, abordar los riesgos para la salud humana y el medio ambiente derivados de la contaminación.

Con el fin de dar cumplimiento a esta obligación, la Directiva 2010/75/UE, en su artículo 22.2, y el TRLPCIC, en el 12.1.f), disponen que, cuando una actividad implique el uso, la producción o la emisión de sustancias peligrosas que puedan contaminar estos recursos en el emplazamiento donde se ubique la instalación, será necesario elaborar un informe de base antes de comenzar la explotación de la actividad o antes de que se actualice la AAI de la que disponga la instalación. El informe que se elabore, que formará parte de la solicitud de autorización, deberá contener el estado del suelo y de las aguas subterráneas con el fin de poder hacer una comparación cuantitativa de su estado una vez se haya producido el cese definitivo de las actividades.

Además, el artículo 12.1.f) del TRLPCIC señala que el informe contendrá, como mínimo, información sobre el uso actual del emplazamiento y, si estuviera disponible, sobre los usos anteriores, junto con los análisis de riesgos y los informes existentes en relación con las medidas que se hayan aplicado sobre el suelo y las aguas subterráneas que reflejen su estado en el momento de la redacción del informe o, alternativamente, en relación con nuevas medidas que guarden relación con la posibilidad de su contaminación por las sustancias peligrosas que vayan a ser utilizadas, producidas o emitidas por la instalación.

Partiendo de la regulación prevista en el artículo 22.2 de la Directiva, la Comisión Europea publicó en el año 2014 una Comunicación que contenía orientaciones sobre la realización del informe base, o informe de la situación de partida en los términos de la Directiva 2010/75/UE, con el objetivo de que los Estados miembro la siguiesen a la hora de aplicar la Directiva. No obstante, la Comunicación señalaba que su contenido no constituía una

interpretación jurídicamente vinculante de la norma europea dado que el único texto vinculante es la propia norma europea y que solo el Tribunal de Justicia de la Unión Europea puede dar una interpretación oficial de la Directiva. Las orientaciones tienen por objeto aclarar de una manera práctica el espíritu y la letra de la Directiva para que los Estados miembro la aplicasen con coherencia ofrecer información para determinar la necesidad o no de elaborar el informe y para facilitar su elaboración ¹⁰³³.

La Comunicación es taxativa en cuanto a la elaboración del informe base al señalar que se considera que las orientaciones podían aplicarse, en general, a todas las instalaciones que entren en el ámbito de aplicación del capítulo II de la Directiva 2010/75/UE. No obstante, añade que el informe debe ser lo más exhaustivo posible, reflejando con el detalle suficiente el estado de contaminación del suelo y las aguas subterráneas, ya que esa información se utilizará para determinar la contaminación que ha generado la explotación de la instalación desde la elaboración del informe.

II.2.2. Las medidas de control y seguimiento en la normativa de la CAPV

La LPCCS, en su artículo 20 dispone que las personas físicas o jurídicas titulares de actividades o instalaciones causantes de la contaminación o alteración de un suelo o, en su caso, otras personas consideradas responsables de las mismas conforme a la normativa de responsabilidad medioambiental están obligadas a adoptar las medidas de control y seguimiento que el órgano ambiental de la Comunidad Autónoma imponga. Dicha obligación, en defecto de las anteriores, corresponde a las personas propietarias o poseedoras del suelo. Añade dicho artículo que dichas medidas se integrarán, con carácter general, en la AAI, en el preceptivo informe de medidas correctoras emitido en el marco del procedimiento de concesión de licencias de actividades clasificadas, en la declaración de impacto ambiental, en las autorizaciones recogidas en las normativas sectoriales y, en su caso, en la resolución que declare la calidad del suelo o su aptitud para el uso previsto¹⁰³⁴.

¹⁰³³ Comisión Europea. Comunicación de la Comisión sobre el informe de la situación de partida en el marco del artículo 22, apartado 2, de la Directiva 2010/75/UE, sobre las emisiones industriales (2014/C 136/03).

¹⁰³⁴ *Vid.* Artículo 20 de la LPCCS, relativo a las medidas de control y seguimiento.

A esta primera obligación se suma la prevista en el artículo 21 de la LPCCS de acuerdo con la cual las personas físicas o jurídicas poseedoras o propietarias de suelos afectados por la presencia de sustancias contaminantes como consecuencia de una contaminación difusa prolongada en el tiempo, de un accidente o de otra circunstancia, informarán de esta afección al órgano ambiental de la Comunidad Autónoma inmediatamente a su detección, a fin de que por dicho órgano se establezcan las medidas a adoptar y las personas físicas o jurídicas obligadas a ejecutarlas, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 17 de la LRM en relación con las obligaciones en materia de prevención y evitación de nuevos daños¹⁰³⁵.

De acuerdo con la regulación expuesta, queda patente la obligación de adoptar medidas de control y seguimiento que corresponde a los titulares de las actividades e instalaciones IPPC cuando tengan, a su vez, la consideración de actividades potencialmente contaminantes del suelo. Esta obligación entendemos que no solo existe cuando la contaminación del suelo ya se ha producido, tal y como podría deducirse del término “actividades o instalaciones causantes de la contaminación o alteración de un suelo” que contiene el artículo 20 de la LPCCS, sino también cuando dicha contaminación o alteración aún no se ha generado pero la actividad o instalación es susceptible de provocarla.

Junto a esta primera obligación de control, el titular de una actividad o instalación IPPC susceptible de contaminar un suelo tiene que, como hemos visto, elaborar, por un lado, los informes de situación del suelo con el contenido y alcance señalado¹⁰³⁶ y, por otro, el informe de base también de acuerdo con el contenido y alcance especificados.

Dado que uno de los objetivos de la normativa sobre la prevención y el control integrados de la contaminación es simplificar y reducir al máximo las cargas administrativas

¹⁰³⁵ *Vid.* Artículo 21 de la LPCCS, relativo a la obligación de informar. El artículo señala que dicha información deberá suministrarse al órgano ambiental de la Comunidad Autónoma con independencia de que los suelos soporten o no actividades o instalaciones potencialmente contaminantes del suelo. El contenido y alcance de esta obligación de desarrollar en el artículo 21 del Decreto 209/2019, de 26 de diciembre, por el que se desarrolla la LPCCS.

¹⁰³⁶ En 2020, el entonces Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda del Gobierno Vasco publicó un documento orientativo sobre la elaboración de los informes de situación que deben elaborar las actividades potencialmente contaminantes del suelo. Recuperado el 1 de febrero de 2021 a las 20:05 de https://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/investigacion_suelo/es_def/adjuntos/09_informe_situacion.pdf. Como señala BOLAÑO PIÑEIRO, en *El nuevo régimen ...*, cit., 2018, p.97, la Ley LPCCS, no incluye en la categoría de instrumentos para conocer y controlar la calidad del suelo al informe preliminar de situación.

innecesarias que afectan a las actividades e instalaciones afectadas por la misma¹⁰³⁷, una de las cuestiones que entendemos resulta ser esencial en relación con las obligaciones que pesan sobre su titulares es la relativa a la necesaria coordinación que debe existir entre el procedimiento administrativo para el otorgamiento de la AAI y la presentación de los informes antes citados evitando así duplicidades documentales, incoherencias y disparidades conceptuales¹⁰³⁸. La competencia para hacer posible esta coordinación corresponde a las Comunidades Autónomas dado que, por un lado, el RSC, les atribuye esta facultad al regular la obligación de elaborar los informes de situación¹⁰³⁹. Por otro, el TRLPCIC cuando determina el contenido de la solicitud de AAI, en el marco de la cual se debe presentar el informe base, dispone que dicho contenido mínimo se establece, sin perjuicio de lo que dispongan las Comunidades Autónomas¹⁰⁴⁰.

En ejercicio de esta competencia se aprobó en la CAPV el Decreto 209/2019, de 26 de diciembre, por el que se desarrolla la LPCCS, que en su artículo 20 regula el contenido y alcance de los informes base¹⁰⁴¹. Asimismo, en 2020, el entonces Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda del Gobierno Vasco aprobó mediante orden, una instrucción técnica sobre la interpretación y aplicación de lo dispuesto en el TRLPCIC, en relación con la exigencia del informe¹⁰⁴². Tal y como establece la instrucción técnica,

¹⁰³⁷ *Vid.* Considerando nº4 de la Directiva 2010/75/UE, de 24 de noviembre.

¹⁰³⁸ PERNAS GARCÍA, *Estudio jurídico sobre...*, cit., 2004, p.45.

¹⁰³⁹ *Vid.* Artículo 3.6 del RSC, relativo a los informes de situación del suelo de las actividades IPPC.

¹⁰⁴⁰ *Vid.* Artículo 12.1 del TRLPCIC, relativo al contenido de la solicitud de AAI.

¹⁰⁴¹ *Vid.* Artículo 20 del Decreto 209/2019, de 26 de diciembre, por el que se desarrolla la LPCCS, relativo a los informes base. Este desarrollo reglamentario era esperado por la doctrina a fin de aportar luz, en especial, sobre el contenido del informe de situación que el decreto regula en su artículo 19. BOLAÑO PIÑEIRO, en *El nuevo régimen ...*, cit., 2018, p.102. El informe de situación del suelo en la LPCCS, elaborado por una entidad acreditada, es necesario para tramitar el procedimiento de aptitud del suelo, de conformidad con lo previsto en los artículos 36 y 37 de la Ley. En relación con la exigencia de que actúe una entidad acreditada, TARRÉS VIVES, en “Los sujetos privados...”, cit., 1998, p.507, considera que la obligación de acreditación de entidades privadas supone una “traslación a ámbitos privados de parcelas de responsabilidad en la consecución de finalidades públicas” lo que “supone un cambio de cultura administrativa tendente a una desregulación y agilización de procedimientos”. El Decreto 166/2006, de 10 de octubre, por el que se establece el sistema de acreditación de entidades de investigación y recuperación de la calidad del suelo y se determina el contenido y alcance de las investigaciones de la calidad del suelo a realizar por dichas entidades. La STSJ del País Vasco de 24 de octubre de 2008 (Ar.2009/417), declaró la nulidad de las referencias a determinadas titulaciones que preceptivamente debían reunir las personas integrantes de las plantillas de dichas entidades por ser contrario al artículo 36 CE.

¹⁰⁴² Orden de 23 de enero de 2020, del Consejero de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda, por la que se aprueba la Instrucción Técnica sobre la interpretación y aplicación de lo dispuesto en el

tanto el informe preliminar de situación, los informes periódicos, el informe base y el plan de control y seguimiento de suelos y aguas subterráneas comparten un mismo objetivo: la protección del suelo de la instalación durante el tiempo que esta permanece en funcionamiento siendo, en consecuencia, todos ellos, instrumentos complementarios. Por ello la instrucción técnica tiene como finalidad facilitar a los titulares de las actividades IPPC el desarrollo de los trabajos y la elaboración de los informes asociados a sus obligaciones en materia de protección del suelo. A este fin, se establece que la documentación que demuestre el cumplimiento de estas obligaciones se presentará conjuntamente en un documento único.

La orden deja patente su obligatoriedad cuando en su exposición de motivos subraya que la regulación de la obligación de elaborar el informe base en la Directiva 2010/75/UE y en el TRLPCIC, había sido fuente de dudas interpretativas por parte de los operadores jurídicos afectados, situación que debe ser resuelta por medio de la redacción de instrucciones técnicas o guías que ofrezcan certeza y seguridad jurídica en relación a la correcta interpretación y aplicación de la citada disposición normativa de carácter general. Se añade, además, que la instrucción técnica tiene como finalidad “facilitar a los titulares de las actividades afectadas por la normativa de prevención y control integrados de la contaminación y a los especialistas ambientales que les den apoyo, el desarrollo de los trabajos y la elaboración de los informes asociados a sus obligaciones en materia de protección del suelo, proporcionando unas directrices de obligado cumplimiento coherentes con los objetivos de la protección del suelo de la CAPV¹⁰⁴³”.

II.3. Valoración sobre la posibilidad de suscribir acuerdos para dar cumplimiento a las obligaciones de prevención y control y seguimiento de la contaminación del suelo y de las aguas subterráneas

Del análisis realizado sobre las obligaciones relativas a la prevención y al control y seguimiento de la contaminación del suelo creemos que no es posible concluir aceptando la

TRLPCIC, en relación con la exigencia de un informe base para determinar el estado del suelo y las aguas subterráneas.

¹⁰⁴³ Exposición de Motivos de la Orden de 23 de enero de 2020.

posibilidad de que su cumplimiento pueda verse facilitado mediante la suscripción de acuerdos entre los obligados a cumplirlas y la Administración pública competente. Esta afirmación se sustenta en la ausencia de elementos discrecionales en la normativa estudiada que habiliten para el ejercicio de esta posibilidad.

En este sentido, es preciso recordar que tanto las medidas de prevención como las de control y seguimiento de la contaminación del suelo son parte de los documentos de conclusiones sobre las MTD y por lo tanto, como tales medidas, no obligan al titular de la instalación IPPC a su adopción sino al cumplimiento de sus resultados. A este respecto cabe remitirse a lo que hemos expuesto en esta tesis en relación con la no idoneidad de la vía del acuerdo para la aplicación de las MTD en una instalación IPPC.

Asimismo, dado el alcance y contenido exigido a los diferentes informes exigidos por la normativa para la protección del suelo, esto es, informes preliminares de situación, periódicos e informes de base, puede afirmarse que tampoco la vía del acuerdo es apta para facilitar el cumplimiento de las obligaciones que en relación con ellos conciernen a los titulares de las actividades IPPC. Se puede afirmar que no existen en los diferentes documentos analizados que fijan el modo en el que dar cumplimiento a la obligación de elaborar los informes de situación del suelo y el informe base, elementos discrecionales que posibiliten su aplicación mediante la vía del acuerdo.

III. LOS ACUERDOS COMO MEDIO PARA FACILITAR LA RECUPERACIÓN DE LA CALIDAD DEL SUELO

III.1. La obligación de recuperación de la calidad del suelo en la normativa sobre las emisiones industriales: su remisión a la LRM y a la LRSC

De acuerdo con el artículo 23.1 del TRLPCIC, el órgano competente, sin perjuicio de lo que establecen la LRM, la normativa para la protección del suelo y la que regula la prevención de la contaminación y el deterioro de las aguas subterráneas, establecerá las condiciones de

la AAI para que tras el cese definitivo de las actividades¹⁰⁴⁴ se asegure el cumplimiento, por el titular de la instalación, de las obligaciones de evaluación y recuperación, en su caso, de la calidad del suelo¹⁰⁴⁵. Este mandato general se completa en el apartado segundo del artículo 23 cuando establece que, tras el cese de definitivo de las actividades, el titular evaluará el estado del suelo y la contaminación de las aguas subterráneas por las sustancias peligrosas relevantes utilizadas, producidas o emitidas por la instalación, comunicando al órgano competente los resultados de dicha evaluación.

El artículo 23.2 del TRLPCIC deja patente, en todo caso, que la recuperación del suelo es una obligación que remite, a su vez, a la LRM y, en concreto a su anexo II que establece el marco común que habrá de seguirse a fin de elegir las medidas más adecuadas para garantizar la reparación del daño medioambiental. El apartado segundo de este anexo regula la reparación de daños al suelo señalando que esta recuperación se deberá llevar a cabo en el marco de lo establecido en los artículos 33 a 38 de la LRSC¹⁰⁴⁶ y el RSC, así como en la normativa sobre protección de la calidad del suelo aprobada por las Comunidades Autónomas¹⁰⁴⁷.

¹⁰⁴⁴ A pesar de que el artículo 23 lleva por título “cierre de las instalaciones”, el contenido de la disposición se refiere al cese definitivo de las actividades en iguales términos que el artículo 22 de la Directiva 2010/75/UE. Entendemos que debería haberse procurado mantener la coherencia en el uso de conceptos de forma que únicamente se utilice uno. No es lo mismo proceder al cierre definitivo de una instalación que proceder al cese definitivo de actividades dado que este cese puede llevarse a cabo, pero manteniendo la instalación en uso toda vez que la maquinaria o las materias primas hasta el momento utilizadas pueden estar almacenadas y produciendo, aún, impactos sobre el suelo o las aguas subterráneas.

¹⁰⁴⁵ Coincidimos con la opinión de LÓPEZ JURADO en *La autorización ambiental...*, cit., 2002, p.222, en relación con la previsión de que la AAI incorpore medidas para el caso de que se produzca el cierre definitivo de la instalación, que el TRLPCIC, contempla en los artículos 22.1.h) y 23.1. La regulación implica la necesidad de considerar en el momento del otorgamiento de la autorización toda la vida útil de la instalación, hasta su cierre definitivo, no siendo un contenido eventual de la AAI sino un contenido necesario que habrá de prever con numerosas incógnitas, aunque con la información de partida que proporciona el informe base. PERNAS GARCÍA, en “La transposición de...”, cit., 2013, pp. 44 y 45, destaca el que la autorización deba prever las condiciones para, tras el cese definitivo de las instalaciones, asegurar el cumplimiento de lo previsto en el artículo 22 bis del TRLPCIC, en relación, entre otras cuestiones, con la adopción de las medidas de restablecimiento del emplazamiento del suelo y aguas subterráneas.

¹⁰⁴⁶ El anexo II de la LRM, hace referencia a los artículos 27 y 28 de la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos, ley derogada por la LRSC.

¹⁰⁴⁷ SANZ RUBIALES y DE LA VARGA PASTOR, en “Regulación, problemática y...”, cit., 2014, pp.504 y 505, consideran que la obligación de reparar los suelos contaminados se encuadra más en el principio de prevención, o en su caso de precaución, que en el de corrección. A nuestro juicio, sin embargo, la obligación de recuperar tiene, además del carácter preventivo que se postula, una clara finalidad correctora de la calidad que se haya visto alterada como consecuencia de una acción contaminante y que ya no es un mero riesgo de un daño futuro sino un daño actual. En este sentido, es preciso recordar que la declaración de un suelo como contaminado toma en consideración la existencia de un riesgo inaceptable para la salud humana o el medio ambiente de acuerdo con unos estándares y criterios que tienen en cuenta el uso de dicho suelo. En

De lo expuesto se deduce que el régimen jurídico que se aplica a la obligación de reparación de la calidad del suelo que podría corresponder al titular de una actividad IPPC es un concurso de leyes en el que confluyen las normativas que regulan la responsabilidad por daños medioambientales y la protección del suelo frente a su contaminación. En qué casos aplicar una u otra normativa es una cuestión a la que da respuesta el artículo 5 del del RRM. Dicho artículo dispone que, ante un daño medioambiental generado por una actividad, será la autoridad competente la que, motivadamente, decidirá si la reparación del daño se realiza conforme a lo dispuesto en este dicho reglamento o en otra normativa sectorial mediante la que se alcancen resultados equivalentes en cuanto a la reparación del daño¹⁰⁴⁸. En el caso de daños al suelo esta normativa sectorial sería, aunque sin citarla expresamente, aquella que regula la prevención y la corrección de la contaminación del suelo emanada tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas¹⁰⁴⁹.

En consecuencia, la reparación de los daños al suelo derivados del desarrollo de una actividad IPPC se articulará desde el punto de vista jurídico a través de una de las dos normativas a las que hace referencia el apartado segundo del anexo II de la LRM, esto es, la propia Ley y su normativa de desarrollo, o la LRSC, también junto a sus normas reglamentarias, sin perjuicio de la aprobación de disposiciones específicas en esta materia por las Comunidades Autónomas. En la CAPV la LPCCS y el Real Decreto 209/2019, de 26 de diciembre.

En nuestra opinión, la determinación de la normativa concreta que deberá aplicarse cuando se produzca la contaminación del suelo, dependerá de la existencia, o no, de daños a otros recursos naturales como el agua o la biodiversidad. Si el impacto derivado de la actividad afecta únicamente a la calidad del suelo, su recuperación podría articularse a través de la

consecuencia, si para un determinado uso que se esté desarrollando sobre un emplazamiento existe un riesgo inaceptable que impide que su mantenimiento, será necesario adoptar medidas correctoras para eliminarlo.

¹⁰⁴⁸ *Vid.* Artículo 5 del RRM, relativo a la concurrencia de normas aplicables.

¹⁰⁴⁹ DE LA VARGA PASTOR, en “La coordinación entre...”, cit., 2009, p.248, resalta el hecho de que el objeto de protección en la LRM es más amplio que el establecido en la normativa reguladora de los residuos, pero parece que no excluye los suelos contaminados.

LRSC. Pero si la afección también incluye daños a el agua o a la biodiversidad sería la LRM la aplicable.

III.2. La vía convencional como medio para la recuperación de la calidad del suelo

La adopción de acuerdos como medio para facilitar la recuperación de la calidad de un suelo es una posibilidad sobre la que doctrina señala, por un lado, la utilidad práctica del acuerdo teniendo en cuenta la complejidad técnica y jurídica de los procedimientos administrativos y el alto coste de las medidas que es preciso adoptar¹⁰⁵⁰. La vía del acuerdo sería, en definitiva, una consecuencia de la necesidad de definir en cada caso concreto la forma y el alcance de las medidas que deban adoptarse a tal fin¹⁰⁵¹.

Esta vía de concertación se plasma en las dos normas de ámbito estatal que regulan la reparación de los daños al suelo, esto es, la LRM y la LRSC. La primera, en su artículo 46, prevé la terminación convencional en relación con los procedimientos de exigencia de responsabilidad medioambiental, entre los que se encuentra la reparación de los daños ambientales al suelo y las aguas subterráneas¹⁰⁵². La segunda es la LRSC que en su artículo 37 regula la reparación en vía convencional de suelos contaminados¹⁰⁵³.

¹⁰⁵⁰ DE MIGUEL PERALES, “La nueva ley...”, cit., 2007, pp.53 y 54; GONZÁLEZ VARAS, *Tratado de derecho...*, cit., 2012, p. 291. NÚÑEZ VALLS y RAMÍREZ SIERRA en “La responsabilidad en...” cit., 2000, p. 82, indican que toda la política ambiental norteamericana se ha dirigido a la negociación como vía para dar solución a conflictos ambientales siendo la idea central que contaminantes y afectados negocien directamente o bajo la tutela del Estado para obtener así un punto social de contaminación óptima.

¹⁰⁵¹ GUERRERO ZAPLANA, *La responsabilidad medioambiental...*, cit., 2010, p.213.

¹⁰⁵² La terminación convencional prevista en la LRM es una posibilidad que la Directiva 2004/35/CE no contempla, aunque ello no significa que esta forma de finalización del procedimiento esté excluida siempre que con ello no se contravenga la finalidad de la norma dirigida a reparar los daños ambientales, en este caso al suelo y las aguas subterráneas. De esta opinión son, GARCÍA AMEZ, en “Responsabilidad por daños...”, cit., 2015, p.403 y PLAZA MARTÍN, en “Normas aplicables a...”, cit.2008, p.456.

¹⁰⁵³ *Vid.* Artículo 37 de la LRSC, relativo a la reparación en vía convencional de suelos contaminados.

III.2.1. El acuerdo en el marco del procedimiento de exigencia de responsabilidad medioambiental

El artículo 46 de la LRM señala que en cualquier momento del procedimiento podrán suscribirse acuerdos entre la autoridad competente para resolver y el operador o los operadores responsables con el fin de establecer el contenido de la resolución final¹⁰⁵⁴. De esta forma la LRM vino a dotar de plena eficacia la posibilidad que contempla el artículo 86.1 de la LPACAP¹⁰⁵⁵. Una posibilidad que se ha calificado de peculiar¹⁰⁵⁶ y de la que la doctrina destaca que pueda acelerar el procedimiento de reparación de daños ya que, se afirma por algún autor, no será necesario discutir más sobre el contenido de la responsabilidad, si bien se advierte sobre la necesidad de utilizar cautelosamente estos mecanismos convencionales a fin de no desvirtuar el principio de “quien contamina paga”, no debiendo suponer un traslado de las obligaciones del operador a los poderes públicos¹⁰⁵⁷.

Partiendo del contenido de este artículo son tres las cuestiones que han sido analizadas. En primer lugar, se es relevante detenerse en el contenido que el acuerdo que se suscriba debe

¹⁰⁵⁴ DE MIGUEL PERALES, en “La nueva ley...”, cit., 2007, pp.53-54, opina que el artículo 46 no es más que una concreción de la regla general que se contiene en la normativa reguladora del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (artículo 86 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre), pero destaca su relevancia porque, aun no siendo estrictamente necesario, resulta práctico teniendo en cuenta que en la mayoría de las ocasiones la exigencia de responsabilidad medioambiental será una cuestión compleja, tanto técnica como jurídicamente. Por su parte, YANGUAS MONTERO y BLÁZQUEZ ALONSO, en “La nueva responsabilidad...”, cit., 2008, apartado 9 de la parte II, afirman, en relación con este mismo artículo, que el mecanismo de la terminación convencional permite una mayor intervención del operador en los procedimientos de exigencia de responsabilidad medioambiental lo que constituye una ventaja para ellos al poder sortear durante las negociaciones posibles arbitrariedades por parte de las autoridades en la elección de las medidas de prevención, evitación o reparación o incluso evitar que se puedan imponer por las administraciones actuaciones ilimitadas en el tiempo que supongan una inversión desmedida.

¹⁰⁵⁵ GARCÍA AMEZ, “Responsabilidad por daños...”, cit., 2015, p.407.

¹⁰⁵⁶ LÓPEZ DE ZUAZO SÁNCHEZ, “Para cuando la...”, cit., 2003, p.13.

¹⁰⁵⁷ GARCÍA AMEZ, *La responsabilidad por...*, cit., 2014, p.402. Sobre la eficacia del tipo de acuerdos que el artículo 46 de la LRM contempla, el autor estima que será mayor en los casos de responsabilidad objetiva que en un sistema basado en la culpa. En el primero el responsable tiene menos margen de actuación para evitar que se le imponga la responsabilidad, siendo las causas de exclusión escasas y la prueba de existencia de causa mayor difícil. Por ello, dicho responsable intentará llegar a un acuerdo para aminorar los costes económicos de la reparación. En el sistema basado en la culpa, las posibilidades de defensa frente a la Administración pública aumentan y la negociación no será considerada. También, en opinión del autor, la eficacia tiene que ver con la solución que se dé al problema de la pluralidad de responsables, Cuando la responsabilidad sea solidaria será más factible que el sujeto al que se le atribuya en su totalidad acuda a la vía de la concertación para aminorar los efectos de este régimen. Por el contrario, en el sistema de mancomunidad no tendrá esta necesidad ya que únicamente responderá sobre su parte proporcional al daño causado.

tener con el fin de que pueda formar parte de la resolución administrativa que ponga fin al procedimiento de responsabilidad medioambiental. En segundo lugar, se ha considerado necesario detenerse en el análisis de una cuestión procedimental como es la relativa a la inserción del acuerdo en el procedimiento administrativo que la LRM regula, toda vez que este tipo de acuerdos se encuadra en la categoría de los denominados intraprocedimentales. En tercer lugar, se aborda el estudio sobre los posibles suscribientes teniendo en cuenta las diferentes situaciones que, en relación con los obligados a recuperar, la normativa contempla.

III.2.1.A. El contenido del acuerdo

El artículo 46 de la LRM señala, con el fin de evitar una habilitación genérica¹⁰⁵⁸, que los acuerdos que se suscriban entre la autoridad competente para resolver y el operador o los operadores responsables de los daños deben permitir establecer el contenido de la resolución final en relación con los siguientes extremos: a) el contenido y alcance de las medidas que se deban adoptar por el responsable o responsables; b) la forma de su ejecución; c) las fases y prioridades y los plazos parciales y totales de ejecución; d) los medios de dirección o control administrativo; e) las garantías de cumplimiento y cuantas contribuyan a asegurar la efectividad y la viabilidad de las medidas; f) las medidas que deba ejecutar la autoridad competente, a costa de los responsables.

De entre las cuestiones que el artículo subraya como elementos necesarios que deben formar parte de los acuerdos que se puedan suscribir, creemos que es relevante la mención, por un lado, al alcance y la forma de las medidas de recuperación y, por otro, a los plazos para abordarlas.

¹⁰⁵⁸ GARCÍA AMEZ, “Responsabilidad por daños...”, cit., 2015, p.408. El autor considera que el listado debe considerarse cerrado de modo que únicamente se podrán celebrar acuerdos sobre los aspectos que se recogen en el artículo.

III.2.1.A.a. El alcance y la forma de las medidas de recuperación

Como hemos visto, el artículo 23 del TRLPCIC establece que, tras el cese definitivo de las actividades, el titular evaluará el estado del suelo y la contaminación de las aguas subterráneas por las sustancias peligrosas relevantes utilizadas, producidas o emitidas por la instalación comunicando al órgano competente los resultados de dicha evaluación. En relación con esta cuestión es posible diferenciar dos posibles supuestos dependiendo de la existencia o no de un informe base que refleje el estado del emplazamiento donde se desarrolla la actividad IPPC.

Cuando la evaluación determine que la instalación ha causado una contaminación significativa del suelo o de las aguas subterráneas con respecto al estado reflejado en el informe de base, el titular estará obligado a adoptar las medidas necesarias para hacer frente a la contaminación restableciendo el emplazamiento a aquel estado, siguiendo las normas del anexo II de la LRM. La norma matiza que para ello podrá ser tomada en cuenta la viabilidad técnica de las medidas o, dicho de otra forma, es necesario que técnicamente sea factible devolver el suelo a su estado anterior dado que en ocasiones esto resultará imposible como consecuencia de la contaminación existente en el emplazamiento¹⁰⁵⁹.

El alcance de esta obligación es distinto cuando tras el cese definitivo de las actividades, la contaminación del suelo o de las aguas subterráneas cree un riesgo significativo para la salud humana o para el medio ambiente y el informe base no se haya elaborado, bien porque la AAI aún no haya tenido que ser actualizada por primera vez¹⁰⁶⁰ o porque con arreglo a los criterios establecidos por el artículo 12.1.f) del TRLPCIC y las directrices de la Comisión Europea su elaboración no sea preceptiva¹⁰⁶¹. En estos casos el objetivo de las medidas que el titular deberá adoptar para hacer frente al riesgo significativo detectado irá

¹⁰⁵⁹ *Vid.* Artículo 23.2 del TRLPCIC, relativo al cierre de la instalación cuando se dispone del informe de base.

¹⁰⁶⁰ De acuerdo con lo que establece el artículo 26.2 del TRLPCIC, el informe de base, en el caso de las actividades ya implantadas, se presentará en el momento de la actualización de la AAI transcurridos 4 años desde la publicación del documento de conclusiones que corresponda al sector al que pertenece la actividad.

¹⁰⁶¹ *Vid.* Artículo 12.1.f) del TRLPCIC, relativos a la obligación de elaborar el informe base cuando implique el uso, producción o emisión de sustancias peligrosas relevantes. En sentido contrario cuando la actividad no conlleve dicho uso, producción o emisión el informe de base no sería preceptivo.

dirigido a eliminarlo teniendo en cuenta el uso actual o futuro del emplazamiento sin que la ley mencione la posibilidad de valorar la viabilidad técnica de las medidas por lo que, en todo caso, será necesario realizar las operaciones necesarias para eliminarlo¹⁰⁶².

Los apartados del artículo 23 que hemos sintetizado difieren en las referencias que se toman para evaluar si ha existido o no contaminación o riesgo significativo. En el primer caso estas referencias serán la información sobre la calidad del suelo recogida en el informe de base comparada con la información sobre dicha calidad al cierre de la instalación. En el segundo caso, al no existir informe de base, las referencias serán la información de la calidad del suelo que se describía en la primera solicitud de AAI comparada con la información al cierre de la instalación. Asimismo, también es posible concluir que existen matices importantes en relación el objetivo a alcanzar con las medidas que deban adoptarse, si al cierre de la instalación se constata que existe una contaminación o un riesgo significativos para la salud humana o el medio ambiente. En el primer caso, esto es, cuando exista informe base, la calidad del suelo que se deberá alcanzar remite hasta el estado en el que se encontraba el emplazamiento en el momento de elaborar dicho informe. Solo en el caso de que esto no sea viable desde un punto de vista técnico, el objetivo será eliminar el riesgo significativo que pueda existir. En el segundo caso, es decir, cuando no exista informe de base, el objetivo será eliminar dicho riesgo. En ambos casos, no obstante, y por remisión al anexo II de la LRM, las medidas que deberán adoptarse, como mínimo, serán las necesarias para garantizar que se eliminen, controlen, contengan o reduzcan las sustancias, preparados, organismos o microorganismos nocivos de que se trate de modo que el suelo contaminado deje de suponer una amenaza significativa de que se produzcan efectos adversos para la salud humana o para el medio ambiente¹⁰⁶³.

Además de los objetivos que se deben alcanzar en los casos en lo que se haya producido la contaminación del suelo, es necesario referirse a la forma en la que deben adoptarse las medidas de recuperación. Sin perjuicio de que las conclusiones que hemos obtenido en la parte relativa a los acuerdos y las MTD en cuestiones tales como la disponibilidad

¹⁰⁶² *Vid.* Artículo 23.3 del TRLPCIC, relativo al cierre de la instalación cuando no se dispone del informe de base.

¹⁰⁶³ *Vid.* Anexo II.2 de la LRM, relativo a la reparación de los daños al suelo.

económica y que son trasladables a esta parte, conviene subrayar ahorra las cuestiones que singularmente afectan a las tecnologías en materia de recuperación que haya que adoptar en cada caso.

En primer lugar, y de acuerdo con la normativa sobre responsabilidad ambiental las medidas de recuperación se concretarán en un proyecto de reparación elaborado conforme a los criterios del anexo II de la LRM y en su normativa de desarrollo, estatal y autonómica, pudiendo incluir uno o más medidas reparadoras primarias, compensatorias o complementarias¹⁰⁶⁴.

Se entiende por medidas de reparación primarias, aquellas que permiten restituir o aproximar al máximo los recursos naturales y los servicios que estos prestan, a su estado básico, en el lugar en el que se ha producido el daño¹⁰⁶⁵. Por su parte son medidas complementarias aquellas que deberán adoptarse cuando: a) no sea posible devolver los recursos naturales o los servicios de recursos naturales a su estado básico solo mediante la reparación primaria; b) la reparación primaria no se considere razonable de acuerdo con los criterios del anexo II del LRM; c) el periodo de tiempo necesario para la efectividad o el coste de la reparación primaria sean desproporcionados en relación con los beneficios ambientales que se vayan a obtener teniendo en cuenta el valor social de los recursos y de los servicios perdidos. En este último caso, el carácter desproporcionado del coste del proyecto deberá acreditarse por el operador mediante una memoria justificativa que tendrá carácter público¹⁰⁶⁶. Por último, las medidas compensatorias tienen como finalidad

¹⁰⁶⁴ *Vid.* Artículo 20 del RRM, relativo a la finalidad de la reparación. El Anexo II de la LRM señala que se estudiará la posibilidad de optar por una recuperación natural, es decir, sin ninguna intervención directa del ser humano en el proceso de recuperación.

¹⁰⁶⁵ *Vid.* Artículo 21 del RRM, relativo a la identificación de las medidas de reparación primarias. En este artículo se especifica además que la reparación primara podrá consistir, entre otras, en una o varias actuaciones tales como: a) eliminar, retirar o neutralizar el agente causante del daño; b) evitar la acción de especies exóticas invasoras; c) reponer o regenerar, según el caso, el recurso afectado con el fin de acelerar su recuperación hasta el estado básico; d) cualquier acción dirigida específicamente a reponer los servicios de los recursos naturales afectados; e) la recuperación natural. En todo caso, y específicamente para la reparación de los daños al suelo, el anexo II de la LRM, subraya que se estudiará la posibilidad de optar por una recuperación natural, es decir, sin ninguna intervención directa del ser humano en el proceso de recuperación.

¹⁰⁶⁶ *Vid.* Artículo 22.1 del RRM, relativo a los supuestos para la aplicación de reparación complementaria y compensatoria.

compensar la pérdida provisional de recursos naturales o servicios de recursos naturales durante la recuperación¹⁰⁶⁷.

Creemos que la combinación de los diferentes tipos genéricos de medidas que hemos señalado, y los criterios que permiten el establecimiento de unas u otras, tales como la no razonabilidad de las medidas de acuerdo con las MTD¹⁰⁶⁸ o el coste desproporcionado de las mismas, dan pie a la entrada de los acuerdos público-privados como instrumentos facilitadores de la toma de decisiones.

En segundo lugar, es preciso remitirse al artículo 7 del RSC el cual contiene directrices sobre las concretas técnicas que se deberán aplicar para la recuperación del suelo señalando expresamente que, en función de las características de cada caso, se garantizarán soluciones permanentes priorizando, en la medida de lo posible, las técnicas de tratamiento in situ que eviten la generación, traslado y eliminación de residuos. Siempre que sea posible, la recuperación se orientará a eliminar los focos de contaminación y a reducir la concentración de los contaminantes en el suelo. En todo caso, la norma establece que cuando por razones justificadas de carácter técnico, económico o medioambiental no sea posible esa recuperación, se podrán aceptar soluciones de recuperación tendentes a reducir la exposición, siempre que incluyan medidas de contención o confinamiento de los suelos afectados¹⁰⁶⁹.

¹⁰⁶⁷ *Vid.* Artículo 22.1 del RRM, relativo a los supuestos para la aplicación de reparación complementaria y compensatoria. La LRSC no hace referencia a estos dos tipos de medidas que, si son mencionadas sin embargo en la LGPMAPV, cuando en su artículo 102.5 se señala que cuando la reparación del daño no pueda realizarse sobre el mismo elemento o en el mismo punto geográfico, se podrá ordenar la reparación por su equivalente. Esta previsión de la Ley vasca es puesta de manifiesto por CALVO CHARRO, en “Régimen Jurídico de...”, cit., 2000, p.6, entendiendo que en dicho caso el responsable deberá pagar una indemnización adicional por los daños y perjuicios ocasionados. No obstante, tras la aprobación de la Directiva 2004/35/CE de responsabilidad medioambiental, es claro que alcance de las medidas de reparación compensatorias, o de reparación por el equivalente, tienen un alcance mucho mayor que el meramente económico.

¹⁰⁶⁸ Dichos criterios se incluyen en el apartado 1.3.1 del anexo II de la LRM, en relación con la reparación de los daños a las aguas, especies silvestres y los hábitats y la ribera del mar y de los ríos. Además, el anexo II del RRM establece la metodología para el cálculo de las medidas de reparación complementaria y compensatoria.

¹⁰⁶⁹ *Vid.* Artículo 7 del RSC, relativo a la descontaminación de suelos. Sobre la distintas formas de descontaminación y sus prioridades creemos que es interesante la exposición de SANZ RUBIALES y DE LA VARGA PASTOR, en “Regulación, problemática y...”, cit., 2014, pp. 492-496.

Tal y como puede apreciarse por el modo en el que la disposición se ha redactado, el legislador ha previsto salvaguardas que permiten valorar la adopción de un tipo u otro de medida atendiendo a cuestiones técnicas, económicas o medioambientales que habilitarían para la negociación entre las Administración pública y el obligado a adoptar las medidas de recuperación hasta alcanzar un acuerdo en el que las medidas concretas puedan ser establecidas. En este sentido, tal y como ha señalado algún autor, la aplicación de artículo 7 del RSC obliga a la aplicación del principio de proporcionalidad en la definición de las tareas de remediación al objeto de acordar aquellas medidas que tengan costes razonables en función de la eficacia ambiental que se pueda obtener¹⁰⁷⁰. La estimación de lo que debe entenderse por cuestiones técnicas, económicas o medioambientales nos remite de nuevo a la parte de este trabajo en la que analizado estas cuestiones.

III.2.1.A.b. Los plazos de recuperación de la calidad del suelo

El artículo 46.3 de la LRM prevé que con el fin de establecer el contenido de la resolución final que ordene dicha recuperación se podrán acordar las fases y prioridades y los plazos parciales y totales de ejecución¹⁰⁷¹. En nuestra opinión la viabilidad de esta opción dependerá en gran medida de la situación de deterioro en la que se encuentre la calidad del suelo y en la existencia o no de un riesgo inaceptable para la salud humana o el medio ambiente que haya sido evaluado en relación con el uso que se esté desarrollando en ese momento o para un uso que aún no se haya materializado, pero se prevea desarrollar en el emplazamiento en un futuro más o menor cercano. A este respecto hay que tener en cuenta, como ya hemos señalado en páginas anteriores, que la declaración de suelos contaminados por las Comunidades Autónomas se vincula a los criterios y estándares establecidos en función de la naturaleza de los suelos y de sus usos actuales y futuros¹⁰⁷².

¹⁰⁷⁰ LOSTE MADDOZ, “Desarrollo autonómico del...”, cit., 2007, p.5.

¹⁰⁷¹ Vid. Artículo 46.1.c) de la LRM, relativo al contenido del acuerdo en relación con las fases y plazos para la recuperación. No obstante, el artículo 7.1 del RSC, relativo a la descontaminación de suelos, señala que la declaración de un suelo como contaminado obligará a la realización de las actuaciones necesarias para proceder a su recuperación ambiental en los términos y plazos dictados por el órgano competente.

¹⁰⁷² Vid. Artículo 34.1 de la LRSC y anexo II.2 de la LRM, relativo a la declaración de suelos contaminados. En determinadas circunstancias de urgencia, la LRM señala, en su artículo 20.1 que el operador, sin demora y sin necesidad de advertencia, de requerimiento o acto administrativo previo, adoptará las medidas provisionales que sean necesarias para, entre otras finalidades, reparar los recursos naturales y servicios dañados.

En todo caso creemos que sería posible el establecimiento consensuado de plazos intermedios, fases y prioridades dependiendo de la existencia de riesgos inaceptables para la salud humana y el medio ambiente y de que la materialización de dichos riesgos sea más o menos inmediata.

III.2.1.B. El acuerdo y su inserción en el procedimiento de exigencia de responsabilidad medioambiental

En relación con la inserción del acuerdo en el procedimiento que la LRM regula en su capítulo VI¹⁰⁷³, cabe señalar que el artículo 46.1 establece que dicho acuerdo podrá suscribirse en cualquier momento del procedimiento. Esto supone que, en el periodo comprendido entre el inicio del procedimiento, que se regula en el artículo 41 de la LRM, y su resolución, de acuerdo con el artículo 45, es factible que, bien la autoridad competente, bien los operadores responsables, propongan el inicio de las negociaciones conducentes, en su caso, a la suscripción de un acuerdo que recoja los contenidos que el artículo 46.1 detalla. En nuestra opinión, la propuesta para el mantenimiento de dichas negociaciones no debería dilatarse en exceso una vez iniciado el procedimiento de responsabilidad medioambiental. En este sentido, que los operadores propongan la vía convencional en las fases finales de la tramitación del expediente, cuando el órgano competente esté próximo a emitir la resolución administrativa que determine la exigencia de la mencionada responsabilidad, hace pensar en un intento de retrasar la terminación del procedimiento. Una táctica contraria a los objetivos de la normativa y al espíritu de buena fe que debe ser parte fundamental de la terminación convencional.

Tal y como establece el artículo 46.3 el inicio de las negociaciones suspenderá el plazo para resolver el procedimiento por un periodo máximo de dos meses, transcurrido el cual, sin haberse alcanzado un acuerdo, la autoridad competente deberá continuar su tramitación hasta su terminación. En todo caso, y a tenor del artículo 46.5, si se alcanzara un acuerdo,

¹⁰⁷³ *Vid.* Capítulo VI de la LRM, relativo a las normas aplicables a los procedimientos de exigencia de responsabilidad medioambiental.

este se incorporará a la resolución con la que finaliza el procedimiento¹⁰⁷⁴ salvo que, atendiendo a las alegaciones de otros interesados¹⁰⁷⁵, el órgano competente para resolver entienda necesario su rechazo o modificación por razones de legalidad, en cuyo caso dictará la resolución que proceda manteniendo en lo posible los términos del acuerdo cuyo contenido será vinculante para los firmantes correspondiendo a la autoridad competente velar por su cumplimiento¹⁰⁷⁶. No obstante, también podrían iniciarse nuevas negociaciones para modificar el acuerdo en lo que resulte necesario¹⁰⁷⁷.

III.2.1.C. Los suscribientes del acuerdo

Tal y como establece el artículo 46.1 de la LRM los acuerdos con los que finalicen los procedimientos de exigencia de responsabilidad medioambiental podrán suscribirse entre la autoridad competente para resolver y el operador o los operadores responsables de los daños medioambientales¹⁰⁷⁸. En este sentido es preciso tener en cuenta que LRM entiende por operador cualquier persona física o jurídica, pública o privada, que desempeñe una actividad económica o profesional o que, en virtud de cualquier título, controle dicha actividad o tenga un poder económico determinante sobre su funcionamiento técnico. Para su determinación la norma determina que se tendrá en cuenta lo que la legislación sectorial, estatal o autonómica, disponga para cada actividad sobre los titulares de permisos o autorizaciones, inscripciones registrales o comunicaciones a la Administración. De este modo, y en lo que respecta a las actividades IPPC, el término operador utilizado por la normativa sobre

¹⁰⁷⁴ La celebración del acuerdo no supone la finalización del procedimiento, únicamente condiciona la ejecución del acto administrativo con el que va a finalizar. GARCÍA AMEZ, “Responsabilidad por daños...”, cit., 2015, p.407.

¹⁰⁷⁵ A tenor del artículo 46.4 de la LRM, si estuvieran personados otros interesados, se les notificará el inicio de las negociaciones y se les dará audiencia por un plazo de quince días hábiles. Igualmente, se les notificará el acuerdo.

¹⁰⁷⁶ Vid. Artículo 46.6 de la LRM, relativo al valor vinculante del acuerdo firmado. Este hecho podría dar lugar a una responsabilidad precontractual de la Administración como consecuencia del incumplimiento del deber de dictar un acto de contenido determinado. Responsabilidad que no será posible cuando sea posible la celebración de un nuevo acuerdo. GARCÍA AMEZ, “Responsabilidad por daños...”, cit., 2015, p.409 y HUERGO LORA, *Los contratos sobre...*, cit., 1998, pp.222-240.

¹⁰⁷⁷ Se deberá velar porque el acuerdo sirva a los objetivos que persigue la LRM (prevención, evitación reparación) quedando prohibido el acuerdo que si bien sirve para lograr una resolución consensuada entre las partes no sirve a los fines señalados y por lo tanto es invalido y pierde todo el valor. GARCÍA AMEZ, *La responsabilidad por ...*, cit. 2014, pp. 407-408.

¹⁰⁷⁸ Vid. Artículo 46.1 de la LRM, relativo a la terminación convencional.

responsabilidad medioambiental sería equivalente al empleado por el TRLPCIC, de acuerdo con el cual se entiende por titular cualquier persona física o jurídica que explote total o parcialmente, o posea, la instalación¹⁰⁷⁹.

Los términos en los que el artículo se pronuncia podrían hacer pensar que el legislador, al menos en lo que se refiere a la adopción de medidas de recuperación de la calidad del suelo, solo estuviera pensando en que los acuerdos fueran firmados entre la autoridad administrativa competente y el titular de la instalación que habría provocado el daño como si este fuera el único que, en relación con la adopción de dichas medidas de recuperación, estuviera legalmente obligado a hacerlo.

Esta misma interpretación podría derivarse del TRLPCIC cuando se pronuncia sobre esta cuestión al señalar su artículo 23 que la responsabilidad de adoptar las medidas para hacer frente a la contaminación del suelo o de las aguas subterráneas corresponde al titular de la instalación que haya provocado tal afección en los términos que hemos visto¹⁰⁸⁰. Esta atribución entendemos que es consecuencia de que el legislador ha considerado, por defecto, que siendo el titular de la instalación IPPC quien ha ejercido la actividad, es el único que ha podido generar la contaminación y, por lo tanto, de acuerdo con la LRSC, deberá ser él quien adopte las medidas de recuperación en su condición de causante de esta.

En nuestra opinión, sin embargo, los acuerdos para la terminación convencional del procedimiento de responsabilidad medioambiental, en este caso por daños significativos al suelo o las aguas subterráneas, también podrían ser suscritos, en lo que a la parte privada se refiere, por sujetos distintos al titular de la instalación que se ubica sobre el emplazamiento que es objeto del acuerdo. En primer lugar, porque la LRM también establece la posible atribución de responsabilidad a sujetos distintos a los operadores, por aplicación de otras normas medioambientales¹⁰⁸¹. En segundo lugar, porque de acuerdo con la LRSC es posible que no sólo sea el causante de la contaminación quien deba adoptar medidas de recuperación

¹⁰⁷⁹ *Vid.* Artículo 3.27 del TRLPCIC, relativo a la definición del término titular.

¹⁰⁸⁰ SANZ RUBIALES, en “El nuevo régimen...”, cit., 2013, p.123, entiende que la responsabilidad del causante de la contaminación no es administrativa sino “consecuencia de la atribución de responsabilidad patrimonial extracontractual en base a los artículos 1902 y ss. del Código Civil.

¹⁰⁸¹ *Vid.* Apartado 3 de la Disposición adicional segunda de la LRM.

de un suelo dado que la norma establece, por un lado, que estarán obligados a realizar las operaciones de descontaminación y recuperación reguladas en la ley, previo requerimiento de las Comunidades Autónomas, los causantes de la contaminación, que cuando sean varios responderán de estas obligaciones de forma solidaria y, subsidiariamente, por este orden, los propietarios de los suelos contaminados y los poseedores de los mismos. Además, en los supuestos de bienes de dominio público en régimen de concesión, responderán subsidiariamente en defecto del causante o causantes de la contaminación, por este orden, el poseedor y el propietario¹⁰⁸². Por otro lado, es preciso tener en cuenta que la afección sobre el suelo o las aguas subterráneas puede ser el resultado de las actividades que históricamente se hayan desarrollado en ese emplazamiento y, por lo tanto, la responsabilidad podrá recaer en más de un causante, no solo en el último titular. De esta forma sería posible una aplicación retroactiva de la obligación de hacer frente a la contaminación como consecuencia de unos hechos que han podido tener origen con anterioridad a la puesta en funcionamiento de la actividad IPPC que se ha estado desarrollando sobre el emplazamiento. Es por ello por lo que la norma dispone que cuando los causantes de la contaminación sean varios responderán de la obligación de adoptar medidas de recuperación de forma solidaria¹⁰⁸³.

Una última cuestión que se plantea es si ante una pluralidad de responsables el acuerdo debe formalizarse obligatoriamente con todos. Si fuera posible determinar el grado de participación de cada uno de los operadores en la producción del daño, no existiría problema para que la Administración celebrara acuerdos con un único operador dejando libertad al resto para adherirse o negociar aisladamente un acuerdo propio. Pero si no fuera posible el fraccionamiento del daño, debería negociarse con todos en un único acuerdo para mantener la regla de la mancomunidad que rige en esta materia¹⁰⁸⁴.

¹⁰⁸² *Vid.* Artículo 36.1 de la LRSC, relativo a los obligados a adoptar medidas de recuperación. Con respecto a la obligación a la imposición al propietario de la obligación de recuperar, aunque no haya originado la contaminación del suelo, ARZOZ SANTISTEBAN, en “Alcance y límites...”, cit., 2017, p.100, opina que constituye una restricción legal en el contenido del derecho fundamental de propiedad que se fundamenta en la función social de la propiedad, a la que se le puede imponer la carga de restaurar el suelo contaminado hasta niveles aceptables para la salud humana y el medio ambiente, de acuerdo con el uso al que se destina el bien. Afirma que, aunque se persiga una finalidad constitucionalmente legítima, se deben respetar el contenido esencial y el principio de proporcionalidad.

¹⁰⁸³ *Vid.* Artículo 36.1 de la LRSC, relativo a los obligados a adoptar medidas de recuperación.

¹⁰⁸⁴ GARCÍA AMEZ, “Responsabilidad por daños...”, cit., 2015, p.409.

III.2.2. La vía convencional como medio para recuperar la calidad del suelo en la LRSC

La LRSC en su artículo 37 dispone que la limpieza y recuperación de los suelos declarados como contaminados podría llevarse a cabo mediante acuerdos suscritos entre los obligados a realizar dichas operaciones y autorizados por las Comunidades Autónomas, mediante convenios de colaboración entre aquellos y las Administraciones públicas competentes, o, en su caso, mediante los contratos previstos en la normativa sobre contratos del sector público¹⁰⁸⁵. En todo caso, añade el artículo, los costes de limpieza y recuperación de los suelos contaminados correrán a cargo de los obligados. Asimismo, se prevé la posibilidad de que puedan acordarse incentivos económicos que puedan servir de ayuda para financiar los costes de estas operaciones, pero condicionados a lo que establece el artículo 36.4 de Ley. De acuerdo con esta disposición, si las operaciones de descontaminación de suelos contaminados fueran a realizarse con financiación pública, solo se podrán recibir ayudas previo compromiso de que las posibles plusvalías que adquieran los suelos revertirán en la cuantía subvencionada en favor de la Administración pública que haya financiado las citadas ayudas¹⁰⁸⁶.

De conformidad con este artículo, el acuerdo, convenio de colaboración o contrato entre los obligados a realizar las operaciones para descontaminar el suelo o entre estos y las

¹⁰⁸⁵ *Vid.* Artículo 37 de la LRSC, relativo a la reparación en vía convencional de suelos contaminados. La Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se trasponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014. El artículo 2.1 de esta Ley dispone que “son contratos del sector público y, en consecuencia, están sometidos a la presente Ley en la forma y términos previstos en la misma, los contratos onerosos, cualquiera que sea su naturaleza jurídica, que celebren las entidades enumeradas en el artículo 3. Se entenderá que un contrato tiene carácter oneroso en los casos en que el contratista obtenga algún tipo de beneficio económico, ya sea de forma directa o indirecta”. En el artículo 3, se menciona a las Administraciones de las Comunidades Autónomas. El Proyecto de Ley de Residuos y Suelos Contaminados que aprobó el Consejo de Ministros el 18 de mayo de 2021, contempla en su artículo 52 la reparación de suelos contaminados mediante acuerdos en similares términos que el artículo 37 de la LRSC. BLÁZQUEZ ALONSO y PICÓ BARANDIARÁN, en “La regulación de...”, cit., 2013, p. 145, entienden que la previsión del artículo 37 configura a los convenios de colaboración como acuerdos de voluntades en los que la Administración y el obligado a efectuar la recuperación persiguen satisfacer un interés públicos que no es otro que el garantizar un nivel de riesgo aceptables respecto del uso futuro o actual del suelo. Estos convenios, según las autoras, tienen un carácter asociativo o colaborador que se pone especialmente de relieve cuando la Administración suscribiente ha sido corresponsable en la contaminación histórica del suelo.

¹⁰⁸⁶ *Vid.* Artículos 36.4 y 37 de la LRSC julio, relativos a la financiación pública para la recuperación de suelos y a la reparación en vía convencional de suelos contaminados.

Administraciones públicas competentes, será suscrito una vez que dicho suelo se haya declarado como contaminado de acuerdo con el contenido de los artículos 34 de la LRSC y 4 a 8 del RSC¹⁰⁸⁷. Es decir, estaríamos ante un tipo de acuerdo de los que hemos denominado en este trabajo como extraprocedimentales, entendidos en este caso como aquellos que tendrían lugar una vez que el procedimiento de declaración de suelo contaminado ha concluido y se ha dictado la correspondiente resolución administrativa por el órgano competente. Esta resolución, a tenor de lo que establece el artículo 34.2 de la LRSC, deberá incluir, al menos, la información que contiene el anexo XI en su apartado 1, esto es: a) datos generales relativos a la identificación del suelo contaminado: denominación del emplazamiento, dirección, municipio, referencia catastral, datos registrales y uso del emplazamiento; b) datos específicos del suelo contaminado: causantes de la contaminación, poseedores del suelo contaminado, propietarios del suelo contaminado, superficie afectada, actividades contaminantes que se desarrollen o se hayan desarrollado sobre el terreno, contaminantes presentes y fecha de la declaración de suelo contaminado; c) datos específicos de recuperación ambiental: obligados principal y subsidiarios a realizar las operaciones de limpieza y recuperación, actuaciones necesarias para proceder a su limpieza, recuperación o contención, plazos en que la descontaminación, limpieza o recuperación se debe de llevar a cabo, coste del tratamiento, coste y duración de la fase de vigilancia y control, y cualquier otra mención de interés que se establezca; d) baja en el inventario de suelos contaminados: fecha de baja como suelo contaminado¹⁰⁸⁸.

Considerando el detallado contenido que la resolución administrativa que declare el suelo como contaminado debe tener, a tenor del apartado del anexo XI de la Ley, coincidimos con la opinión de la doctrina cuando señala que el artículo 37, otorga al órgano competente de la Comunidad Autónoma y al obligado u obligados a la recuperación de la calidad del suelo una serie de instrumentos para concretar como se va a financiar la descontaminación, como se va a descontaminar, el tiempo que se va a tardar en descontaminar. Se trataría, en

¹⁰⁸⁷ *Vid.* Artículos 34 de la LRSC, relativo a la declaración de suelos contaminados y artículos 4 a 8 del RSC, relativos también a esta cuestión.

¹⁰⁸⁸ *Vid.* Anexo XI apartado 1 de la LRSC, relativo al contenido de la declaración de suelo contaminado.

consecuencia, de acabar de detallar y definir el proyecto de recuperación donde constarán las fases de descontaminación, los objetivos y los costes, entre otras cuestiones¹⁰⁸⁹.

III.3. La posible exención de responsabilidad como base para la suscripción del acuerdo

El artículo 37 de la LRSC da cabida a la posible corresponsabilidad de la Administración en la obligación de recuperar la calidad del suelo cuando prevé el otorgamiento de incentivos económicos como parte de un convenio de colaboración entre los obligados a recuperar y la propia Administración¹⁰⁹⁰. Los convenios de colaboración a celebrar con la Administración, en especial cuando sea esta corresponsable de la contaminación del suelo, incluirán criterios claros sobre estos incentivos. Ahora bien, ¿en qué supuestos puede darse esta corresponsabilidad entre el causante de la contaminación de un suelo o de las aguas subterráneas y una Administración pública? Creemos que la respuesta a esta cuestión es posible encontrarla en la LRM cuando en su artículo 14 regula diferentes supuestos que conducen a la inexigibilidad de la obligación de sufragar costes de acuerdo con la potestad que confiere la Directiva 2004/35/CE cuando en su artículo 8 señala que los Estados miembro podrán permitir que el operador no sufrague el coste de las acciones reparadoras si se dan las circunstancias que la norma del Estado incorpora¹⁰⁹¹.

¹⁰⁸⁹ SANZ RUBIALES y DE LA VARGA PASTOR, en “Regulación, problemática y...”, cit., 2014, p. 541. En definitiva, como define SÁNCHEZ SÁEZ, en “Los acuerdos voluntarios...”, cit., 2004, p.294, un “traje individualizado”.

¹⁰⁹⁰ *Vid.* Artículo 37, párrafo 3, de la LRSC, cuando señala que “los convenios de colaboración a celebrar con la administración, en especial cuando la administración sea corresponsable de la contaminación del suelo incluirán criterios claros sobre estos incentivos”.

¹⁰⁹¹ *Vid.* Artículos 8, apartados 3 y 4 de la Directiva 2004/35/CE, de 21 de abril, y 14 de la LRM, relativos a la inexigibilidad de los costes de reparación. La existencia de esta posibilidad, como expresa PIGRAU SOLE, en “La Directiva 2004/35/CE...”, cit. 2006, p.23, “nos lleva a optar por uno de los dos caminos posibles. Por un lado, si se continuaba con esta excepción de la responsabilidad se hubiese provocado que la Administración en caso de conceder una autorización de manera errónea tuviese que acarrear con los posibles daños que pudiese producir. Por otro, si se hubiese optado por continuar con un sistema objetivo, el encarecimiento de las garantías financieras y la disciplina a la que sería llevada la actividad de los operadores sería de tal grado que haría inviable su desarrollo”. En el mismo sentido, ORTEU BERROCAL, en “Breve explicación sobre...”, cit., 2006, p.41. LASAGABASTER HERRARTE, en “Concepto de medio...”, cit., 2007, p.37, señala que el legislador podía haber obligado a la contratación de un seguro si la empresa o la actividad quiere obtener las autorizaciones administrativas correspondientes. QUESADA SÁNCHEZ, en “Autorización administrativa y...”, cit., 2008, p.9, opina que la libertad que la Directiva otorga a los Estados miembro para que, a partir de la concesión de autorizaciones y bajo el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias, puedan exonerar del pago de la reparación al operador causante del daño puede conducir a una desarmonización normativa a nivel comunitario en la que cada Estado establezca una regulación diferente.

Así, el operador no estará obligado a sufragar los costes imputables, entre otros, a las medidas reparación de daños, cuando demuestre que los daños medioambientales o la amenaza inminente de tales daños se produjo exclusivamente por cualquiera de las siguientes causas: a) una actuación de un tercero ajeno al ámbito de la organización de la actividad de que se trate e independiente de ella, a pesar de existir medidas de seguridad adecuadas; b) el cumplimiento de una orden o instrucción obligatoria dictada por una autoridad competente, incluyendo las órdenes dadas en ejecución de un contrato a que se refiere la legislación de contratos de las Administraciones Públicas¹⁰⁹².

La norma también prevé que el operador no esté obligado a sufragar el coste imputable a las medidas reparadoras, cuando demuestre que no ha incurrido en culpa, dolo o negligencia¹⁰⁹³ y que concurre alguna de las siguientes circunstancias: a) que la emisión o el hecho que sea causa directa del daño medioambiental constituya el objeto expreso¹⁰⁹⁴ y específico de una autorización administrativa otorgada de conformidad con la normativa aplicable a las actividades enumeradas en el anexo III y el operador se haya ajustado estrictamente en el desarrollo de la actividad a las determinaciones o condiciones establecidas al efecto en la referida autorización y a la normativa que le sea aplicable en el

¹⁰⁹² La norma exceptúa los supuestos en los que la orden o la instrucción se hayan dictado para hacer frente a una emisión o a un incidente previamente generado por la propia actividad del operador, aunque con algunas salvaguardas. En este sentido, la aprobación de proyectos por las Administraciones públicas, cuando así lo exija la normativa aplicable, no tendrá la consideración de orden o instrucción, a los efectos de lo previsto en este apartado. En particular, los proyectos aprobados por la administración contratante no podrán considerarse como orden o instrucción obligatoria a los efectos de este apartado respecto de daños medioambientales no previstos expresamente en la declaración de impacto ambiental o instrumento equivalente. Asimismo, el artículo 14 señala que cuando los daños medioambientales sean consecuencia de vicios en un proyecto elaborado por la Administración en un contrato de obras o de suministro de fabricación, el operador no vendrá obligado a sufragar el coste de las medidas que se adopten.

¹⁰⁹³ YANGUAS MONTERO, en “Luces y sombras...”, cit. 2006, p.18, estima que llama la atención que se exija la inexistencia de culpa o negligencia del operador para que resulte aplicable la causa de exclusión de responsabilidad. El hecho de que una persona tenga una autorización y se comporte con arreglo a ella, debe considerarse como prueba de su diligencia. En contra de esta opinión se sitúa PEDRAZA LAYNEZ, en *La responsabilidad por...*, cit., 2016, p.167, cuando señala que el hecho de contar con la autorización no garantiza que todos los aspectos que regula se cumplan con la diligencia debida porque con carácter posterior se puede actuar de manera culposa. En el mismo sentido, EGEA FERNÁNDEZ, en “Relaciones de vecindad...”, cit., 1996, p.72. Para CASADO CASADO, en “Atribución de responsabilidades...”, cit., 2008, p. 269, la salvedad supone una quiebra del artículo 9.1 de la LRM, que establece que “los operadores de las actividades económicas o profesionales incluidas en esta ley están obligados a adoptar y a ejecutar las medidas de prevención, de evitación y de reparación de daños medioambientales y a sufragar sus costes, cualquiera que sea su cuantía, cuando resulten responsables de los mismos”.

¹⁰⁹⁴ De esta manera se excluyen las autorizaciones que pudieran haber sido concedidas a través de la técnica del silencio. BONET RULL, ¿Quién contamina, pagará...?, cit., 2003, pp. 21-30.

momento de producirse la emisión o el hecho causante del daño medioambiental¹⁰⁹⁵; b) que el operador pruebe que el daño medioambiental fue causado por una actividad, una emisión, o la utilización de un producto que, en el momento de realizarse o utilizarse, no eran considerados como potencialmente perjudiciales para el medio ambiente con arreglo al estado de los conocimientos científicos y técnicos existentes en aquel momento¹⁰⁹⁶.

Cuando concurren las circunstancias previstas anteriormente el operador estará obligado, en todo caso, a adoptar y a ejecutar las medidas de prevención, de evitación y de reparación de

¹⁰⁹⁵ Una previsión normativa que se ha catalogado como una de las más peligrosas de la normativa sobre responsabilidad por daños medioambientales puesto que casi todas las actividades incluidas dentro de su ámbito de aplicación requieren una autorización para su funcionamiento lo que, a su vez, provocará el vacío de la norma. En este sentido, GOMIS CATALÁ, “La ley de...”, cit., 2008, cit., p. 104. ORTEU BERROCAL, “Un nuevo régimen...”, cit., 2004, p.267. JORDANO FRAGA, en “La responsabilidad por...”, cit., 2005, p.33, sostiene, en este sentido, que el operador debe responder en todo caso a pesar del amparo de las licencias o bajo la salvaguarda de ciertas normas. ORTEU BERROCAL y MÁRQUEZ MOLERO, en “La transposición de...”, cit., 2005, pp.58 y 59, defienden que quien reciba un beneficio económico deba pagar por los daños que causa con independencia de que goce de una autorización. Asimismo, subrayan la imposibilidad de que en la autorización se establezcan todos los daños que una actividad puede producir. ALENZA GARCÍA, en *El régimen público...*, cit., 2005, p.93, no considera oportuno la exención de responsabilidad por encontrarse bajo la cobertura de una autorización puesto que la producción del daño sería prueba suficiente de que se podría haber exigido una mayor diligencia. BERGKAMP, en “La propuesta de...”, cit., 2002, señala que no se debe autorizar al operador para contaminar, pagando, incluso, impuestos o tasas por su contaminación, y posteriormente condenarlo por el daño causado. En contra de estas opiniones, DÍEZ-PICAZO GIMÉNEZ, en “Es oportuno elaborar...”, cit., 1998, p.1890, se cuestiona hasta qué punto se puede hacer responsable enteramente a aquellas empresas que han cumplido con la legislación ambiental y con la autorización concedida. VALENCIA MARTÍN, en *El impacto (favorable)...*, cit., 2005, p.153, considera que debe ser la sociedad en su conjunto la que soporte los gastos de la reparación de los daños. LAGUNA DE PAZ, en “Responsabilidad de la...”, cit. 2010, p. 46, afirma que la Administración tiene cierta culpa cuando los perjuicios derivan de un deficiente ejercicio de su competencia al otorgar la autorización o al inspeccionar y controlar el desarrollo de la actividad. PÉREZ DAPENA y GUTIÉRREZ HERNÁNDEZ, en “Los supuestos de exención...”, cit., 2008, p. 375, entienden que para que sea aplicable la exención es preciso que la autorización se refiera específicamente al hecho causante de la contaminación. GÓMEZ POMAR y GILI SALDAÑA, en “Responsabilidad por daños...”, cit., 2006, p. 20, advierten de que la exención no libera al operador de asumir las responsabilidades financieras por disponer de un título administrativo. Se trataría, además, de compatibilizar el carácter objetivo del régimen de responsabilidad definido por la Ley y la necesaria intervención de la Administración en la regulación y ordenación de las actividades profesionales, a fin de que no traslade la responsabilidad ambiental desde el operador hacia la Administración autorizante. LOZANO CUTANDA, en “La responsabilidad por...”, cit., 2005, pp. 5-34, opina que el supuesto de exención se refiere a casos muy extraordinarios (vertido, emisión o hecho productor de daño ambiental) y no al desarrollo de la actividad.

¹⁰⁹⁶ DE MIGUEL PERALES, en “Aspectos básicos de...”, cit., 2008, p.14, señala que la prueba que se le exige al operador no es fácil, pero se le ofrece esta posibilidad. PÉREZ DAPENA y GUTIÉRREZ HERNÁNDEZ, en “Los supuestos de exención...”, cit., 2008, p. 379, consideran que, al regular la exoneración por la llamada contaminación conforme al estado de la ciencia, se incorpora esta cuestión a nuestro Derecho. Sin embargo, añaden, “su aplicación en materia de suelos contaminados no será, probablemente, tarea fácil, tanto por el hecho de que se hace recaer sobre el operador la carga de probar el estado de la ciencia en el momento en que se realizó el hecho dañoso, como por la circunstancia de que es difícil imaginar una actividad respecto de la cual no se pueda prever que va a contaminar el suelo y después resulte que no era así”.

daños medioambientales. Los costes en los que hubiera incurrido se recuperarán en los términos previstos en el artículo 15 de la LRM¹⁰⁹⁷ y en el artículo 36.2 de la LRSC, que señala que “la recuperación de los costes de descontaminación no podrá exigirse por encima de los niveles de contaminación asociados al uso del suelo en el momento en el que se produjo la contaminación por el causante”¹⁰⁹⁸.

III.4. La posibilidad de suscribir acuerdos para la recuperación del suelo en la normativa de la CAPV

La primera referencia normativa en la CAPV relativa a la posibilidad de suscribir acuerdos para la recuperación de la calidad del suelo la encontramos en el artículo 82 de la LGPMAPV, que señala que las actuaciones para proceder a la recuperación de los suelos declarados como contaminados podrán llevarse a cabo mediante acuerdos voluntarios suscritos entre los obligados a realizar dichas actuaciones y las Administraciones públicas competentes¹⁰⁹⁹.

Sin embargo, es la LPCCS la que regula de un modo más detallado esta posibilidad al establecer en su artículo 43.6 el mecanismo de los acuerdos como vía para abordar las operaciones de limpieza de suelos¹¹⁰⁰. El artículo incorpora a la normativa propia de la Comunidad Autónoma las previsiones ya recogidas en la LRSC en lo relativo a la posibilidad de otorgar ayudas públicas previo compromiso de devolución de las posibles plusvalías que adquieran los suelos una vez recuperada su calidad¹¹⁰¹. Asimismo, subraya que la suscripción de los acuerdos, tanto en el caso de aquellos firmados entre los particulares y la administración como entre las personas físicas o jurídicas obligadas a adoptar dichas medidas conforme a lo establecido en dicha ley, no implicará la exoneración

¹⁰⁹⁷ *Vid.* Artículo 15 de la LRM, relativo a la recuperación de costes.

¹⁰⁹⁸ LOSTE MADDOZ, en “Contribución al nuevo...”, cit., 2020, p.3, plantea que en este caso corresponde atribuir la obligación de remediación complementaria al propietario subadquiriente del suelo contaminado o a quien haya promovido el nuevo uso urbanístico, pero no al causante.

¹⁰⁹⁹ *Vid.* Artículo 82 de la LGPMAPV, relativo a la recuperación en vía convencional.

¹¹⁰⁰ *Vid.* Artículo 43 de la LPCCS, relativo a la suscripción de acuerdos para la recuperación de suelos contaminados.

¹¹⁰¹ *Vid.* Artículo 36.4 de la LRSC, relativo a la adquisición de plusvalías tras la recuperación de suelos contaminados.

de la responsabilidad del causante de la contaminación o alteración del suelo o, en su caso, de las personas físicas o jurídicas propietarias, poseedoras o promotoras de la actuación. Se deja, así, patente, que el principio de “quien contamina paga” no debe quebrar como consecuencia de la formalización del acuerdo¹¹⁰².

Por último, y en relación con el contenido de los acuerdos el artículo señala que estos deberán incorporar la forma, alcance y plazos de ejecución de las medidas de recuperación, las obligaciones asumidas por cada uno de los responsables de dichas medidas, los mecanismos de seguimiento que sean precisos y los presupuestos y fuentes de financiación.

En relación con la posibilidad de suscribir acuerdos para la recuperación de la calidad del suelo que contempla la LPCCS, expondremos a continuación aquellas cuestiones que en esta normativa son objeto de un tratamiento distinto en comparación con la normativa del Estado.

III.4.1. El alcance de la recuperación como objeto del acuerdo en la LPCCS

El objetivo de las medidas de recuperación de la calidad de los suelos alterados y contaminados en la normativa de la CAPV es más ambicioso si se compara con la normativa del Estado. En este sentido la LPCCS diferencia entre la denominada “contaminación o alteración histórica” y la “contaminación o alteración nueva”¹¹⁰³. La “contaminación o alteración histórica”, de acuerdo con la Ley, sería aquella que se habría producido como consecuencia de una acción contaminante anterior a la LGPMAPV, mientras que la “contaminación o alteración nueva” sería consecuencia de una acción posterior a la entrada en vigor de esta Ley¹¹⁰⁴.

¹¹⁰² SANTAMARÍA ARINAS en Residuos, cit., 2007, p.401, advierte que, en todo caso, las obligaciones de recuperación pueden nacer de la exigencia de responsabilidades administrativas.

¹¹⁰³ Una diferencia que ya contemplaba, en sus artículos 27 y 28, la norma que precedió a la actual LPCCS, esto es, la Ley 1/2005, de 4 de febrero, para la prevención y corrección de la contaminación del suelo. PÉREZ DAPENA y GUTIÉRREZ HERNÁNDEZ, en “Los supuestos de exención...”, cit., 2008, p. 373, resaltan el hecho de que la CAPV aprobara, ya en 2005, la primera norma que abordaba explícitamente el problema de las contaminaciones históricas, fijando con claridad las obligaciones de los titulares de los suelos en función de la fecha de contaminación.

¹¹⁰⁴ Vid. Exposición de Motivos de la LPCCS cuando señala que “El capítulo VI, que establece los efectos derivados de la declaración de la calidad del suelo, mantiene la diferencia entre la denominada «contaminación

El alcance de las medidas de recuperación es distinto para cada una de estas dos situaciones en lo que se refiere a los valores de calidad del suelo que se deberán alcanzar. Para el caso de la “contaminación histórica” la obligación de recuperar se refiere a los suelos que tengan la consideración de contaminados por la existencia de riesgo inaceptable para la salud humana o el medio ambiente. El objetivo será devolver el suelo a su estado anterior y si, este no fuera conocido, alcanzar, al menos, unos estándares de calidad iguales a los valores indicativos B (VIE-B) o los equivalentes para hidrocarburos totales (TPH) y a los que, en su caso, se establezcan para el agua, utilizando a tal fin la mejor tecnología disponible¹¹⁰⁵. Las medidas de recuperación de suelos alterados tan solo podrán ser impuestas cuando la acción que haya generado la alteración se haya producido con posterioridad a la entrada en vigor de la LGPMAPV¹¹⁰⁶.

Con respecto a la “contaminación nueva”, la Ley contempla la posibilidad de que se deban adoptar medidas de recuperación de la calidad del suelo que haya sido declarado como contaminado, con el mismo alcance que el establecido para para la “contaminación histórica”. Asimismo, cuando el suelo hay sido declarado como alterado como consecuencia de la presencia de contaminantes en él, pero sin que ello conlleve un riesgo inaceptable, la norma prevé que el órgano ambiental podrá exigir la adopción de medidas de recuperación dirigidas a: restablecer el estado anterior del emplazamiento; o alcanzar unos estándares de calidad del suelo al menos iguales a los valores indicativos de evaluación B (VIE-B), o los equivalentes para hidrocarburos totales del petróleo (TPH) y a los que, en su caso, se establezcan para el agua.

Es importante señalar que la normativa de la CAPV, al establecer el alcance de las medidas de recuperación, tanto en los suelos contaminados como alterados, hace referencia a la

o alteración histórica» del suelo y la «contaminación o alteración nueva». En concreto, se señala la LGPMAPV como el límite entre las dos situaciones dado que fue esta ley la primera que en nuestra Comunidad Autónoma estableció de forma nítida obligaciones para las personas físicas o jurídicas poseedoras y propietarias del suelo y un régimen sancionador en la materia”.

¹¹⁰⁵ Vid. Artículo 40.1 de la LRSC, relativo al alcance de las medidas de recuperación de suelos contaminados por “contaminación histórica”.

¹¹⁰⁶ Vid. Artículos 40.2 y 41.1 de la LRSC, relativo al alcance de las medidas de recuperación de suelos alterados por “contaminación nueva”.

utilización de la mejor tecnología disponible, entendiendo por tal aquella tecnología aportada por el progreso técnico o científico a la que se pueda tener acceso en condiciones razonables, tomando en consideración los costes y beneficios¹¹⁰⁷, a diferencia del término empleado por el TRLPCIC, esto es, viabilidad técnica de las medidas de recuperación.

III.4.2. La exención de responsabilidad

El artículo 43.4 de la LPCCS¹¹⁰⁸ establece que el órgano ambiental eximirá al obligado a adoptar medidas de recuperación de un suelo declarado contaminado del deber de sufragar los costes de adopción de dichas medidas cuando este pueda demostrar que no ha existido falta o negligencia y que la contaminación ha sido causada por: a) una emisión o un hecho autorizado expresamente y plenamente ajustado a las condiciones dictadas por el órgano competente, de conformidad con la normativa en vigor en la fecha de la emisión o del hecho en cuestión; b) una emisión o actividad, o cualquier forma de utilización de un producto en ejercicio de una actividad, respecto de las cuales se demuestre que no se habían considerado potencialmente perjudiciales para el suelo según el estado de los conocimientos científicos y técnicos existentes en el momento en que se produjo la emisión o tuvo lugar la actividad; c) causas naturales no imputables a la acción humana si estas originaran una contaminación de origen antrópico.

La norma de la CAPV señala que, en los supuestos explicitados, y siempre que el suelo se haya declarado contaminado para el uso que se está desarrollando sobre el mismo, el órgano ambiental podrá asumir el coste de las medidas de recuperación a través de la suscripción de un acuerdo. Es decir, se da entrada nuevamente a la posibilidad de suscribir acuerdos como medio para articular la relación público privada, pero reforzando aún más los límites a la posibilidad de otorgar financiación pública, puesto que además de lo que ya hemos señalado en relación con la generación de plusvalías y la obligación de devolución de las

¹¹⁰⁷ *Vid.* Artículo 3.12 de la LPCCS, relativo a la definición de mejor tecnología disponible.

¹¹⁰⁸ *Vid.* Artículo 43.4 de la LPCCS relativo a la exención en la obligación de adoptar medidas de recuperación.

mismas que se aplica con carácter general¹¹⁰⁹, aquí el otorgamiento de la financiación pública se limita únicamente al supuesto de suelos declarados contaminados para el uso que se desarrolle en ese momento, en ningún caso para un uso futuro. Es decir, en el caso de una actividad IPPC ubicada sobre un suelo sería preciso que, en el momento de su cierre definitivo, además de darse las causas que exoneran de la obligación de sufragar los costes de la reparación que hemos descrito, la contaminación existente en el mismo supusiese un riesgo inaceptable para el uso industrial que se está desarrollando en ese momento. Un uso futuro planificado sobre dicho emplazamiento, aun teniendo la condición jurídica de contaminado para dicho uso, no tendría cabida en este supuesto.

En resumen, y sin perjuicio de la posibilidad de adoptar acuerdos que de forma general hemos dejado patente para los supuestos de adopción de medidas de reparación de la calidad del suelo, en el caso de los supuestos de excepción a los que hemos hecho referencia, esta posibilidad, y la correspondiente financiación pública, se limitaría a la existencia de riesgos inaceptables para el uso industrial que se esté dando en el emplazamiento. A esta conclusión nos conduce el artículo 43.3 de la LPCCS que a tal efecto establece que las medidas de recuperación adicionales derivadas de un nuevo uso del suelo que exija alcanzar niveles de calidad del suelo superiores a los niveles asociados al uso existente en el momento en el que se produjo la contaminación, no podrán exigirse al causante de la misma. En este supuesto, será el promotor del nuevo uso quien deba adoptar dichas medidas adicionales de recuperación. Un artículo que se corresponde con el 26.2 de la LRSC que dispone que la recuperación de los costes de descontaminación no podrá exigirse por encima de los niveles de contaminación asociados al uso del suelo en el momento en el que se produjo la contaminación por el causante.

III.4.3. El procedimiento en el que se inserta el acuerdo

A diferencia de lo que sucede en la normativa del Estado cuando regula la declaración de suelos contaminados, la LPCCS si contempla normas de procedimiento para declarar la

¹¹⁰⁹ *Vid.* Artículo 42.6 de la LPCCS, relativo a los acuerdos para recuperar la calidad del suelo. Las plusvalías urbanísticas deberían revertir en la Administración que ha subvencionado los costes de recuperación. VIGUER I PONT y LOSTE MADDOZ, “El desarrollo urbanístico...”, cit., 2008, pp.74-79.

calidad del suelo¹¹¹⁰. Estas normas son objeto de desarrollo reglamentario en el Decreto 209/2019, que, entre otras cuestiones, detalla la documentación que deberá presentarse para el inicio del procedimiento, junto con el contenido de la resolución que emita el órgano ambiental de la CAPV declarando la calidad del suelo y haciendo hincapié, además, en la colaboración interadministrativa y en la participación pública¹¹¹¹.

El procedimiento, que deberá sustanciarse con carácter general en el plazo máximo de 6 meses, concluye declarando al suelo este como contaminado, alterado o, en su caso, no alterado, de acuerdo con lo que establece la ley¹¹¹². Por ello, si se optase por la vía del acuerdo como medio para recuperar la calidad del suelo afectada por una actividad IPPC, el mismo debería ser suscrito con anterioridad a la emisión de la resolución por parte del órgano ambiental declarando la calidad del suelo y su contenido se formaría parte de esta.

III.5. La recuperación voluntaria de suelos

La Ley LRSC incorporó una nueva disposición en el régimen jurídico de la protección del suelo frente a su contaminación con el fin de permitir la recuperación de un suelo contaminado, sin la obligación de seguir el procedimiento administrativo que culminaría con la emisión de una resolución por el órgano competente de la Comunidad Autónoma declarando a dicho suelo como tal¹¹¹³. Es necesario tener en cuenta que de acuerdo con la definición de suelo contaminado que recoge la ley¹¹¹⁴, para que el suelo tenga jurídicamente esta condición es preciso que exista una declaración expresa que así lo haya

¹¹¹⁰ La Ley contempla otros procedimientos en materia de calidad del suelo como es el procedimiento de declaración de aptitud de uso del suelo, pero no sería aplicable a las actividades IPPC en virtud de lo que establece el artículo 24 de la LPCCS.

¹¹¹¹ *Vid.* Capítulo V de la LPCCS, relativo a los procedimientos en materia de la calidad del suelo y artículo 2 a 12 del Decreto 209/2019, de 26 de diciembre, relativos a normas de procedimiento.

¹¹¹² *Vid.* Artículo 35.1 de la LPCCS, relativo al plazo para la resolución del procedimiento y su notificación.

¹¹¹³ *Vid.* Artículo 38 de la LRSC, relativo a la recuperación voluntaria de suelos. Compartimos la opinión de BOLAÑO PIÑEIRO, en *El nuevo régimen...*, cit., 2018, p.174, de acuerdo con la cual la previsión de la Ley en relación con esta cuestión precisaría de un desarrollo reglamentario. En todo caso, será de aplicación el procedimiento administrativo común de la LPACAP. La derogada Ley 1/2005, de 4 de febrero, para la prevención y corrección de la contaminación del suelo de la CAPV, contemplaba en su Disposición Transitoria Segunda contemplaba el sometimiento voluntario al procedimiento de declaración del suelo en el plazo de tres años a partir de la entrada en vigor de la ley.

¹¹¹⁴ *Vid.* Artículo 3 x) de la LRSC, relativo a la definición de suelo contaminado.

declarado cumpliendo con las obligaciones establecidas para ello, entre otras, la inscripción de la declaración en el Registro de la Propiedad y en el inventario de suelos contaminados que cada Comunidad Autónoma debe elaborar¹¹¹⁵.

En su lugar, la ley en vigor prevé que la descontaminación del suelo pueda llevarse a cabo sin la previa declaración del suelo como contaminado, mediante un proyecto de recuperación voluntaria aprobado por el órgano competente de la Comunidad Autónoma. Tras la ejecución del proyecto se acreditará que la descontaminación se ha llevado a cabo en los términos previstos en el proyecto y se inscribirá dicha actuación en un registro administrativo comprensivo de las descontaminaciones que se produzcan por vía voluntaria¹¹¹⁶. De esta forma no será preceptiva la inscripción en el Registro de la Propiedad y en el inventario de suelos contaminados tal y como establece la LRSC¹¹¹⁷.

Existe división de opiniones en la doctrina sobre la posibilidad introducida por la LRSC. Algunos autores consideran que eludir las obligaciones de inscripción y de inventario, no existiendo además una resolución expresa que declare al suelo contaminado, puede crear inseguridad jurídica puesto que impide dar la publicidad que precisamente pretende garantizar las obligaciones ahora omitidas¹¹¹⁸.

En sentido contrario se afirma, por un lado, que la recuperación voluntaria incentiva la restauración de los suelos, manteniendo la tutela de la Administración ambiental en el

¹¹¹⁵ *Vid.* Artículos 34 y 35 de la LRSC, relativos a la declaración de suelos contaminados e inventarios de suelos contaminados. En la CAPV los artículos 5.1 y 6.3 del Decreto 209/2019, de 26 de diciembre, hacen referencia a la recuperación voluntaria.

¹¹¹⁶ El Proyecto de Ley de Residuos y Suelos Contaminados que aprobó el Consejo de Ministros el 18 de mayo de 2021, contempla en su artículo 53 la recuperación voluntaria de suelos en similares términos que el actual artículo 38 de la LRSC, si bien introduce una modificación al establecer que la información que conste en el registro administrativo de descontaminaciones que se produzcan por vía voluntaria, deberá ser comunicada por cada administración competente al Ministerio antes del 31 de marzo, a efectos de elaborar un “inventario Nacional de recuperación voluntaria de suelos contaminados”, cuyo contenido será determinado por orden ministerial.

¹¹¹⁷ *Vid.* Artículos 34 y 35 de la LRSC, relativos a la declaración de suelos contaminados y a los inventarios, respectivamente.

¹¹¹⁸ SANZ RUBIALES y DE LA VARGA PASTOR, “Regulación, Problemática y...”, cit., 2014, pp. 547 y 548. BOLAÑO PIÑEIRO, en *El nuevo régimen...*, cit., 2018, p.175, entiende que se estaría evadiendo la realización de un procedimiento administrativo con todas las garantías, tanto para las personas obligadas, para todas las personas interesadas y para la ciudadanía en general, sobre una materia de indudable interés colectivo.

saneamiento del suelo, a través de la aprobación del proyecto de remediación y el control en la aplicación de las mejores técnicas disponibles en el proyecto de saneamiento, la remediación *in situ* y la adopción de soluciones permanentes en armonía con los usos urbanísticos del suelo, contribuyendo, además, a mejorar la información de las Administraciones Públicas sobre el estado de calidad del suelo¹¹¹⁹. Por otro, se entiende que la medida simplifica la tarea administrativa y acorta sensiblemente los tiempos en las tareas de remediación y recuperación de suelos contaminados¹¹²⁰. Algunos autores, han planteado como aspecto positivo de la recuperación voluntaria el no desfavorecimiento del obligado por lo que supone una declaración de suelo contaminado¹¹²¹.

En nuestra opinión, la medida prevista en LRSC permitiendo la recuperación voluntaria de la calidad del suelo, conlleva como principal ventaja para el obligado el que la declaración de suelo contaminado no figure en Registro de la Propiedad como una nota marginal correspondiente a la finca registral. Esto hecho supone que el objetivo que se preveía con la introducción de la obligación de inscripción en dicho Registro de la información relativa a los procedimientos de declaración de la calidad del suelo quiebre y se pierda con ello la seguridad jurídica que ofrecía dicha inscripción. Con la posibilidad que se ha incorporado a la ley los interesados no pueden saber con certeza si en relación emplazamiento que figure en el Registro de la Propiedad correspondiente se ha dado inicio al procedimiento de declaración de suelo contaminado o lo que es más importante, si se ha declarado como tal. Deberá acudir siempre al Registro Administrativo que cada Comunidad Autónoma deberá crear para referenciar los suelos recuperados de forma voluntaria¹¹²².

¹¹¹⁹ LOSTE MADDOZ, en “Contribución al borrador...”, cit., 2011, p.5. SANZ RUBIALES, en “El nuevo régimen...”, cit., 2013, p.128, entiende que se estaría tratando de evitar “los perjuicios derivados de la declaración de suelo contaminado cuando se constata un cierto grado de contaminación del suelo, insuficiente para la declaración a corto plazo, pero suficiente para que en su momento se dicte la declaración de suelo contaminado”. También se ha advertido por algunos autores que, dado la inexistencia de medidas de incentivo para las recuperaciones voluntarias, el alcance del artículo 38 se prevé muy limitado. En este sentido, POVEDA GÓMEZ y LOZANO CUTANDA, en “Principales novedades de...”, cit., 2011, p.6.

¹¹²⁰ VÁZQUEZ GARCÍA, “Algunos apuntes sobre...”, cit., 2011, p.78; DE LA VARGA PASTOR, “Suelo: una aproximación...”, cit., 2018, p.755.

¹¹²¹ BLÁZQUEZ ALONSO y PICÓ BARANDIARÁN, en “La regulación de...”, cit., 2013, pp. 146 y 147, consideran que la medida fomenta la restauración de emplazamientos ya que el obligado no se verá sometido al desvalor, tanto reputacional como patrimonial que hasta ahora constituye la declaración de suelo contaminado.

¹¹²² *Vid.* Artículo 38 de la LRSC, relativo al registro administrativo se suelos recuperadas de forma voluntaria.

En todo caso, queda claro en la norma que el proyecto de descontaminación del suelo y la acreditación de su correcta ejecución, debe contar con la aprobación del órgano competente de la Comunidad Autónoma. Dichas aprobaciones deberán constar en resoluciones administrativas que, al no establecer nada la LRSC, serán objeto de un procedimiento de acuerdo con lo que con carácter general establece la LPACAP.

CAPÍTULO 5. LOS SISTEMAS EUROPEOS DE GESTIÓN AMBIENTAL Y DE ETIQUETA ECOLÓGICA: SU VALOR COMO MEDIO PARA FACILITAR EL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES DE LA NORMATIVA SOBRE LAS EMISIONES INDUSTRIALES

INTRODUCCIÓN

En los capítulos anteriores hemos demostrado la capacidad de los acuerdos entre la Administración pública y los titulares de las actividades IPPC, para facilitar el cumplimiento de determinadas disposiciones previstas en la normativa sobre la prevención y el control integrados de la contaminación. Una normativa, como se ha puesto de manifiesto, con ambiciosos objetivos ambientales, pero al mismo tiempo compleja tanto desde el punto de vista técnico como jurídico. Sin embargo, otros instrumentos voluntarios como los sistemas de gestión ambiental (en adelante, SGA), entendidos como aquellos que permiten a una organización dotarse de una política que fija sus objetivos generales y principios de acción con el fin de prevenir y reducir sus impactos en el medio ambiente, pueden ser también aptos para dicho propósito facilitador.

La implantación voluntaria de un SGA conlleva beneficios para una organización tales como el previsible ahorro de energía y de recursos, el aumento de la productividad o la reducción del riesgo de que se produzcan incidentes. Junto a estos beneficios cuantificables, otros aspectos positivos son la mejora de las relaciones con la administración y de la imagen pública y el incremento de la sensibilización y la motivación de los trabajadores. No obstante, los SGA pueden ser utilizados, además, como medios para facilitar el cumplimiento de la normativa en materia de medio ambiente flexibilizando la aplicación de los requisitos legales en aquellas organizaciones que dispongan de ellos. Es precisamente esta cuestión, la aplicación de medidas de flexibilidad reglamentaria, la que se ha analizado en esta tesis como mecanismo para facilitar el cumplimiento de la normativa sobre las emisiones industriales por aquellas actividades que, estando incluidas dentro de su ámbito de aplicación, se adhieran voluntariamente a un SGA.

Es por ello por lo que la inclusión de referencias en la normativa sobre las emisiones industriales, incentivando a los titulares de instalaciones IPPC a participar en el sistema de la Unión Europea de gestión y auditoría medioambientales (EMAS), como medio para el cumplimiento de las obligaciones de control que dicho régimen jurídico establece, tuvo una positiva valoración por parte de los agentes públicos y privados concernidos. Sin embargo, es preciso analizar en qué forma se han materializado en la práctica administrativa estas previsiones, y en particular en la CAPV, y proponer nuevas medidas de flexibilización en relación con la mencionada normativa.

Esta posibilidad ya se plasma en Directiva 2010/75/UE y en su normativa de transposición en el Estado, al regular la evaluación sistemática de los riesgos medioambientales con los que determinar la frecuencia de las visitas de inspección *in situ* a una instalación IPPC, pero corresponde ahora identificar nuevas materias dentro de legislación que estudiamos al objeto valorar la aplicación o no de este tipo de beneficios. Las opiniones, tal y como se expondrá en este capítulo, se muestran terminantes al señalar los límites que no se pueden sobrepasar, en especial en lo que se refiere a la obligación de obtener la AAI, una exigencia de la normativa de cuyo cumplimiento nunca el titular de una actividad IPPC podría ser dispensado por el solo hecho de disponer de un SGA de acuerdo con la norma EMAS.

Sin embargo, existe una cuestión directamente vinculada con el planteamiento reflejado en el apartado anterior sobre la que hasta el momento no han existido, en nuestra opinión, posicionamientos concluyentes de la doctrina y que ha sido objeto de estudio en este trabajo. Nos referimos a la viabilidad jurídica de establecer el carácter preceptivo de la adhesión al sistema europeo de gestión ambiental para aquellas actividades incluidas dentro del ámbito de aplicación de la normativa sobre las emisiones industriales, atendiendo a la opinión generalizada de que EMAS e IPPC integran la variable ambiental como un elemento fundamental de la gestión de una organización y ambos sistemas persiguen alcanzar un elevado nivel de protección del medio ambiente.

Otra cuestión objeto de estudio tiene por finalidad demostrar la conveniencia de primar EMAS sobre el sistema internacional de gestión ambiental regulado por la norma EN ISO 14001, como instrumento incentivador que confiera beneficios administrativos. Si bien

ambos sistemas han evolucionado en un mismo sentido y sus diferencias son cada vez menores, es claro, como veremos, que la norma europea conlleva una mayor exigencia que la internacional en lo que concierne a los requisitos de información y cumplimiento de la legislación en materia de medio ambiente. Una solución radicalmente distinta a la prevista en la legislación sobre contratos del sector público en la que la acreditación por los licitadores de la solvencia técnica o profesional, vinculada al cumplimiento de normas de gestión medioambiental no es posible restringirla al Sistema EMAS, sino que está abierta a otros estándares europeos e internacionales.

Otro instrumento público de mejora ambiental, esto es, el sistema de etiqueta ecológica europea conlleva también ventajas para las organizaciones que se adhieren a él voluntariamente. Es necesario, no obstante, llevar a cabo un ejercicio de comprobación de la existencia o no de beneficios regulatorios para las actividades IPPC derivados, en su caso, de dicha adhesión y del cumplimiento de sus requisitos.

I. LA ADHESIÓN VOLUNTARIA AL SISTEMA EUROPEO DE GESTIÓN Y AUDITORIA MEDIOAMBIENTALES (EMAS) Y LA FLEXIBILIZACIÓN DE LAS OBLIGACIONES DE LAS ACTIVIDADES IPPC

I.1. Los sistemas voluntarios de gestión ambiental como instrumentos para la mejora de las organizaciones en esta materia

I.1.1. Los sistemas de gestión ambiental: sus medios y sus fines

Un SGA puede ser definido como el conjunto de procedimientos, procesos, prácticas y recursos de que se dota una organización con el objetivo de gestionar los aspectos medioambientales que, asociados a sus actividades, productos y servicios, puedan tener un impacto en el medio ambiente. Dicho sistema, que comprende la estructura organizativa, las actividades de planificación, las responsabilidades y las funciones, se enmarca en la política

medioambiental de la organización¹¹²³. En esta definición se incluyen, por un lado, los elementos que integran el sistema, es decir, los medios de los que dispone la organización y por otro, los fines que se pretenden alcanzar con dichos medios, es decir, desarrollar su política medioambiental y gestionar los aspectos medioambientales de la organización. El anexo II del Reglamento 1221/2009 (en adelante, Reglamento EMAS)¹¹²⁴, es idóneo, en nuestra opinión, para conocer en detalle estos elementos y estos objetivos, dado que dicho anexo es omnicomprendivo de los requisitos del SGA aplicables a una organización EMAS al incluir aquellos que provienen de la norma EN ISO 14001 y aquellos otros adicionales y propios del sistema europeo¹¹²⁵.

De este modo, el SGA deberá contar con una estructura organizativa dotada de los recursos necesarios para el establecimiento, implementación, mantenimiento y mejora continua del sistema en la que se integren uno o varios representantes de la dirección. Estos representantes deberán tener atribuidas funciones, responsabilidades y autoridad para garantizar el funcionamiento del sistema y para informar a la alta dirección, es decir, a la persona o personas que dirigen la organización al más alto nivel, de su comportamiento. Asimismo, el sistema deberá identificar los aspectos medioambientales, junto con sus impactos ambientales asociados, desde una perspectiva de ciclo vida¹¹²⁶. El fin de esta identificación es controlar o influir en dichos indicadores, según estén asociados a las actividades, productos y servicios de la organización sobre los cuales ejerce un control

¹¹²³ Tomando como base la definición que del término “sistema de gestión medioambiental” recoge el artículo 2.13 del Reglamento 1221/2009/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009, relativo a la participación voluntaria de organizaciones en un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (EMAS), y por el que se derogan el Reglamento 761/2001/CE y las Decisiones 2001/681 y 2006/193 de la Comisión. La definición es similar a la que proporciona la Norma Europea EN ISO 14001:2015, que a su vez adopta la Norma Internacional ISO 14001:2015, de acuerdo con la cual un SGA es la parte de un sistema de gestión usada para gestionar aspectos ambientales, cumplir los requisitos legales y otros requisitos, y abordar los riesgos y oportunidades (apartado 3.1.2 de la norma). Por sistema de gestión se entiende, según la norma, el conjunto de elementos de una organización interrelacionados o que interactúan para establecer políticas, y objetivos y procesos para el logro de estos objetivos (apartado 3.1.1 de la norma).

¹¹²⁴ *Vid.* Anexo II del Reglamento EMAS.

¹¹²⁵ *Vid.* Anexo II del Reglamento EMAS.

¹¹²⁶ El apartado 3.3.3 de la norma ISO 14001:2015 define ciclo de vida como las “etapas consecutivas de un sistema de producto o servicio, desde la adquisición de materia prima o su generación a partir de recursos naturales hasta la disposición final”.

directo o, por el contrario, sean el resultado de la interacción entre la organización y terceros¹¹²⁷.

Además, la organización deberá planificar las acciones necesarias para abordar: sus aspectos medioambientales significativos, es decir, aquellos susceptibles de tener un impacto ambiental significativo adverso o beneficioso¹¹²⁸; los requisitos relacionados con los aspectos legales y otros requisitos relacionados con los aspectos medioambientales; los riesgos y oportunidades asociados a los impactos ambientales significativos adversos y beneficiosos, respectivamente y la manera de integrar e implementar las acciones en el sistema o en la organización.

Los medios de los que deberá dotarse el SGA pretenden alcanzar los fines propios de la organización que vendrán definidos en su política medioambiental, entendida esta como el marco de actuación de la organización en relación con sus objetivos y metas medioambientales. Este marco recogerá las intenciones de la dirección con respecto, por un lado, a su comportamiento en materia de medio ambiente, incluyendo el cumplimiento de todos los requisitos legales aplicables¹¹²⁹. Es en relación con este último compromiso, el cumplimiento de la legalidad ambiental, donde, como más adelante se expondrá, hallamos las principales diferencias entre los SGA que han sido objeto de estudio en este trabajo, esto es, el Sistema europeo EMAS y el internacional ISO 14001.

Por otro lado, la política recogerá el compromiso de mejora continua del comportamiento ambiental y las acciones necesarias para ello. Este compromiso de mejora, que obliga a la organización a detectar tempranamente sus incumplimientos y a aplicar acciones correctivas para controlar y mitigar sus consecuencias, incluyendo posibles impactos adversos en el medio ambiente, supone un valor añadido frente a lo que sería el mero cumplimiento de la legislación ambiental en donde la organización, y la propia administración ambiental, corren

¹¹²⁷ Vid. Artículo 2.6 y 2.7 del Reglamento EMAS, relativos a las definiciones “aspecto medioambiental directo e indirecto” y los apartados 4.1 y 4.2 de su anexo I relativos a ellos.

¹¹²⁸ Vid. Artículos 2.5 y 2.8 del Reglamento EMAS, relativos a las definiciones de los términos “aspecto medioambiental significativo” e “impacto ambiental”. El punto número 5 del anexo I del Reglamento EMAS, establece criterios para determinar cuando los aspectos medioambientales son significativos o no.

¹¹²⁹ Vid. Artículo 2.1 del Reglamento EMAS, relativos a la definición del término “política medioambiental”.

el riesgo de acomodarse en los parámetros establecidos por el legislador sin realizar esfuerzos adicionales para emprender acciones que superen el marco regulador. Esta, creemos, es una nota distintiva de los SGA que les dota de un valor añadido en comparación con los instrumentos clásicos previstos en la legislación en materia de medio ambiente.

I.1.2. La adhesión a un SGA: una opción voluntaria de la organización impulsada por la previsible obtención de beneficios

La adopción voluntaria de un SGA por una organización, independientemente de cuál sea su ámbito de actividad, se conecta con una mayor preocupación en los medios empresariales por la conservación ambiental, sin perjuicio de que también sea un medio para asegurar a la sociedad que existen una supervisión y una estrategia seria de mejora de la gestión ambiental¹¹³⁰ que, al mismo tiempo, se convierte en una opción de competitividad y en un factor de venta¹¹³¹.

La voluntariedad es la principal diferencia que presenta un SGA frente a otros instrumentos de política ambiental clásicos, en especial la legislación, a través de los cuales se imponen unas determinadas conductas dirigidas a prevenir, o al menos, reducir, los impactos sobre el medio ambiente. Decisiones de autoridad, estas, que son unilaterales y que gozan de una legitimidad indiscutible pero que pueden resultar poco efectivas cuando las medidas jurídicas no son acordes a los costes reales o a su viabilidad técnica¹¹³².

Sin embargo, siendo la voluntariedad el elemento más característico de los SGA, no es menos cierto que existen razones que actúan como desencadenantes de la decisión que se adopta en el seno de la organización y que habrán sido valoradas considerando los

¹¹³⁰ HUERTA HUERTA y HUERTA IZAR DE LA FUENTE, *Tratado de derecho...*, cit., 2000, p. 503. En definitiva, una nueva cultura empresarial que asume las corrientes predominantes en la sociedad, sin perjuicio de que se necesite algo más, y quizás un cambio radical. ELORRIAGA, “Implantación del plan...”, cit., 1993, pp. 429 y ss. DARNACULLETA I GARDELLA, en “Autorregulación regulada y...”, cit., 2006, pp. 326-328, se pronuncia en el mismo sentido haciendo referencia al papel asumido por la empresa en la protección del medio ambiente. QUINTANA LÓPEZ, en “El sistema comunitario...”, cit., 2000, p. 3502, resalta que la ecoauditoría es un instrumento para empresas que pretenden ser competitivas en un marco social cada vez más sensible con los problemas ambientales.

¹¹³¹ CARRILLO DONAIRE, “El derecho de...”, cit., 2000, p.101.

¹¹³² ESTEVE PARDO, *Derecho del medio...*, cit., 2005, p.136.

beneficios que previsiblemente se obtendrán en comparación con los costes que la implantación y el mantenimiento del sistema conllevan, en especial en cuanto a la dotación de recursos humanos y económicos imprescindibles para poder cumplir con todos y cada uno de sus requisitos. En relación con esta cuestión la literatura contempla un catálogo de posibles beneficios que varían según la naturaleza de la organización, los impactos medioambientales potenciales, la localización geográfica, la presión legislativa, las expectativas de carácter medioambiental de las partes interesadas y su posicionamiento en el mercado¹¹³³.

Es relevante a estos fines referirnos al estudio elaborado en 2009 por la Comisión Europea sobre los costes y beneficios derivados de la adhesión al sistema de gestión medioambiental EMAS¹¹³⁴. De acuerdo con los resultados del estudio, el ahorro de energía y recursos, con un 21% de aceptación, fue el más valorado seguido de la reducción de incidentes negativos, 18%, y la mejora de las relaciones con las partes interesadas, 17%.

Respecto al primer aspecto, ahorro de energía y recursos, el estudio concluye señalando que las organizaciones de todos los tamaños consideraron que por sí solo, el ahorro de energía compensaba los costes anuales de mantenimiento del Sistema EMAS. En relación con la reducción de incidentes graves se destacaba la menor incidencia de las infracciones de la legislación de medio ambiente. Ello, evidentemente, redundaba en una mejora de las relaciones con las autoridades. La mejora de las relaciones con las partes interesadas era considerada como un beneficio clave, en particular en el caso de la Administración pública

¹¹³³ CANDEL AGUILAR, “Medio ambiente y...”, cit., 2002, p.249-252. El autor cita, entre estos beneficios: la mayor facilidad para apartarse a la legislación en materia de medio ambiente reduciendo los riesgos que se derivan de su incumplimiento; el impulso a la integración de la gestión ambiental en la gestión global de la organización favoreciendo así su cohesión; o la mejora de la imagen y de la competitividad. Como obstáculos se destacan por el autor cuestiones tales como las falsas ideas acerca de que la norma que regula el SGA crea demasiado “papeleo”; la falta de compromiso de la dirección; la gestión ineficaz de los recursos, especialmente al principio del proceso; o el tamaño y los recursos de la organización que, sobre todo en el caso de pequeñas y medianas organizaciones, la preparación e implementación del sistema puede ser un desafío.

¹¹³⁴ European Commission. “Study on the costs and benefits of EMAS to registered organisations”. Recuperado el 4 de abril de 2019 a las 19:05 de http://ec.europa.eu/environment/emas/pdf/other/costs_and_benefits_of_emas.pdf. Además, diversos autores han puesto de manifiesto las ventajas derivadas de la implantación de un SGA en una organización haciendo hincapié en la mejora de sus costes de explotación y de su posición en el mercado. En este sentido podemos citar a GARCÍA VÍLCHEZ, en “Ventajas de la...”, cit., 2008, pp. 41-43, y a CANDEL AGUILAR, en “Medio Ambiente y...”, cit., 2002, pp. 249-252.

y las empresas de servicios¹¹³⁵. Por último, se subrayaba el aumento de las oportunidades de mercado ayudando a retener a la clientela habitual y a ganar nuevos clientes. En relación con la contratación pública se consideraba que tener implantado un Sistema EMAS era una ventaja, pero bajo las limitaciones que establece la normativa reguladora de esta materia.

I.2. ISO 14001 y EMAS: dos sistemas de gestión ambiental con muchas similitudes, pero con diferencias muy relevantes

Una organización que de forma voluntaria decida su adhesión a un SGA tiene en la actualidad dos opciones principales¹¹³⁶: el sistema regulado por el Reglamento EMAS¹¹³⁷ o el sistema regulado por la norma EN ISO 14001: 2015.

El primero, el Sistema EMAS, fue creado sobre la base jurídica del Reglamento 1836/93 del Consejo, de 29 de junio de 1993¹¹³⁸. Este Reglamento, que permitía la participación voluntaria de las empresas del sector industrial en el sistema, se aprobó bajo la vigencia del V Programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible “Hacia un desarrollo sostenible”, en el que se subrayaba la responsabilidad de las empresas no solo en el fortalecimiento de la economía sino también en la protección del

¹¹³⁵ La mejora de la imagen de la organización en el mercado también es considerada como un posible beneficio del Sistema EMAS. Tal y como señala DARNACULLETA I GARDELLA, en “Autorregulación regulada y...”, cit. 2006, p.331, la voluntariedad en la que se basa el Reglamento EMAS implica que la única sanción prevista por el incumplimiento de sus requerimientos es la baja en el sistema. Ahora bien, esta baja puede suponer respecto al mercado o a los poderes públicos, efectos más perjudiciales para el empresario que la propia multa administrativa pecuniaria. En este sentido, BREMOND Y TRIANA, “El sistema comunitario...”, cit.,1998, p.235.

¹¹³⁶ Si bien existen otros sistemas a los que también puede optar una organización tales como el sistema noruego de gestión medioambiental Eco-Lighthouse, reconocido como conforme con los requisitos del Sistema EMAS, mediante la Decisión de ejecución (UE) 2017/2286 de la Comisión de 6 de diciembre de 2017. En CAPV el sistema Ekoscan, gestionado por la Sociedad Pública de Gestión Ambiental, Ihobe, del Departamento de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente del Gobierno Vasco, permite a las organizaciones adherirse a este sistema de gestión medioambiental previo cumplimiento de sus requisitos.

¹¹³⁷ En septiembre de 2020, un total de 3.838 y 12.751 sitios organizaciones estaban adheridas al Sistema EMAS. De ellas, 962 organizaciones y 991 sitios correspondían a España. Información recogida en https://ec.europa.eu/environment/emas/emas_registrations/statistics_graphs_en.htm

¹¹³⁸ Reglamento (CEE) nº 1836/93 del Consejo, de 29 de junio de 1993, por el que se permite que las empresas del sector industrial se adhieran con carácter voluntario a un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales. DARNACULLETA I GARDELLA, en “Autorregulación regulada y...”, cit., 2006, p.325, califica al Sistema EMAS con la locución “autorregulación regulada”. Con ella, opina la autora, se aprovecha al máximo la capacidad de los particulares para contribuir a la satisfacción de fines públicos.

medio ambiente¹¹³⁹. El Reglamento entendía que esta responsabilidad exigía que las empresas establecieran sistemas eficaces de gestión ambiental y adoptaran políticas medioambientales que no se limitaran a dar cumplimiento a los requisitos normativos en esta materia, sino que incorporasen compromisos destinados a la mejora continua y razonable de su actuación medioambiental¹¹⁴⁰.

El segundo acto normativo regulador del Sistema EMAS fue el Reglamento 761/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de marzo de 2001¹¹⁴¹ aprobado ocho años después del primero aprovechando la experiencia adquirida durante su aplicación. Se había demostrado la eficacia del sistema para promover mejoras en el comportamiento medioambiental de la industria y, en consecuencia, era factible incrementar su capacidad para hacer lo mismo en relación con cualquier organización pública o privada. Se introduce así el concepto de “organización” que es definido en apartado s) del artículo 2 del Reglamento como, “la compañía, sociedad, firma, empresa, autoridad o institución, o parte o combinación de ellas, tenga o no personalidad jurídica, sea pública o privada, que tiene sus propias funciones y administración”¹¹⁴².

En consecuencia, el segundo Reglamento regulador del Sistema EMAS abrió las posibilidades de participación en el sistema a cualquier organización que se propusiera mejorar su comportamiento medioambiental global e introdujo otras modificaciones con el fin de actualizar dicho sistema, de forma análoga al objetivo de mejora continua que el mismo propugna en su articulado.

¹¹³⁹ Vid. Apartado 11 de la Introducción de la Resolución 93/C 138/01, de 1 de febrero de 1993, del Consejo y de los representantes de los gobiernos de los Estados miembro reunidos en el seno del Consejo, sobre un Programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible.

¹¹⁴⁰ VIZCAÍNO SÁNCHEZ-RODRIGO, en *Introducción al derecho...*, cit., 1996, pp.359-360, destaca que la aparición de la auditoría ambiental fue consecuencia de un mayor grado de exigencia de la sociedad hacia las empresas en el sentido de que valoren la incidencia que sus productos, procesos y tecnologías pueden tener sobre el medio ambiente, incorporando la variable ambiental a los mecanismos de toma de decisiones existente en la empresa más allá del conocimiento del mercado, la competitividad o la calidad del producto o servicio que se oferte.

¹¹⁴¹ Reglamento 761/2001/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de marzo de 2001, por el que se permite que las organizaciones se adhieran con carácter voluntario a un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (EMAS).

¹¹⁴² Vid. Artículo 2.s) del Reglamento EMAS, relativo a la definición del término “organización”.

El Reglamento 1221/2009, en vigor, aprobó el nuevo EMAS III derogando el anterior e introduciendo nuevas modificaciones dirigidas a hacerlo más atractivo para las organizaciones gracias a la introducción de procedimientos más simplificados, como el denominado registro corporativo, además de internacionalizar el sistema mediante la creación de registro global que posibilita la inscripción en el Registro de organizaciones ubicadas fuera de la Unión Europea¹¹⁴³. En 2017 los anexos I, II y III del Reglamento fueron modificados para garantizar un planteamiento coherente con la norma EN ISO 14001:2015¹¹⁴⁴, y en 2018 se modificó su anexo IV relativo a la presentación de informes medioambientales¹¹⁴⁵.

En lo que respecta a la Norma Internacional ISO 14001 cabe señalar que su primera versión fue adoptada por el Comité Europeo de Normalización en septiembre de 1996 y que en septiembre de 2015 se publicó la nueva ISO 14001. Una innovación fundamental de la nueva versión fue la denominada «Estructura de Alto Nivel» (HLS por sus siglas en inglés), de aplicación en todas las normas ISO de sistemas de gestión, con la que se pretendía facilitar la integración de los requisitos derivados de las distintas normas de sistemas de gestión en un sistema integrado de gestión.

Pese a tratarse de dos sistemas distintos es preciso tener en cuenta que en ambos casos la organización debe dar cumplimiento, como mínimo, a los requerimientos de la norma EN ISO 14001:2015 de acuerdo con lo que establece el anexo II del Reglamento EMAS que señala expresamente que “los requisitos del SGA aplicables con arreglo a EMAS son los establecido en las secciones 4 a 10 de la norma EN ISO 14001:2015. Estos requisitos figuran en la sección A”¹¹⁴⁶. En el caso de las organizaciones EMAS, además de estos requisitos, son preceptivos otros adicionales que se recogen la sección B del citado anexo¹¹⁴⁷.

¹¹⁴³ Reglamento EMAS. *Vid.* Artículo 3 del Reglamento EMAS, relativo al registro corporativo y el registro global.

¹¹⁴⁴ Reglamento 2017/1505 de la Comisión, de 28 de agosto de 2017, por el que se modifican los anexos I, II y III del Reglamento 1221/2009/CE, de 25 de noviembre de 2009.

¹¹⁴⁵ Reglamento 2018/2026 de la Comisión, de 19 de diciembre de 2018, que modifica el anexo IV del Reglamento 1221/2009/CE de 25 de noviembre.

¹¹⁴⁶ *Vid.* Anexo II del Reglamento EMAS, relativo a los requisitos del SGA y aspectos adicionales que deben tratar las organizaciones que aplican EMAS.

¹¹⁴⁷ Tal es el caso, entre otros, de los relativos a la mejora ambiental; el respeto a la legislación, o la implicación de los trabajadores.

Los dos sistemas comparten la misma filosofía, esto es, dotar a la organización de una herramienta que le permita alcanzar las metas ambientales que se haya propuesto, siempre en el marco de la legislación para la protección del medio ambiente que le sea de aplicación y de la política ambiental que haya definido, siendo muchos de sus requerimientos idénticos. No obstante, es posible identificar algunas diferencias entre los dos SGA que tienen una relevancia destacable. La propia Comisión Europea ha puesto de manifiesto estas diferencias resaltando que “EMAS es la herramienta de gestión ambiental más robusta y creíble del mercado y que va más allá de los requerimientos de la ISO 14001”. En concreto la Comisión señala como rasgos únicos de EMAS: la obligación de demostrar del cumplimiento legal; la transparencia que se logra a través de la declaración medioambiental; el compromiso de mejora continua del comportamiento ambiental y la participación de los trabajadores en el sistema¹¹⁴⁸. A estas cuestiones nos referiremos a continuación.

I.2.1. Las organizaciones EMAS deben demostrar el cumplimiento de la legislación ambiental

Operar dentro de los requerimientos legales ambientales es un imperativo para cualquier organización que de forma voluntaria se adhiera a un SGA¹¹⁴⁹. Sin embargo, es en el grado de exigencia del cumplimiento de este requisito donde difieren ambas normas. De acuerdo con la norma EN ISO 14001 la dirección de la organización deberá establecer una política ambiental en la que, entre otras cuestiones, deberá incluir “un compromiso de cumplir con los requisitos legales y otros requisitos” en materia de medio ambiente.¹¹⁵⁰ En el Reglamento EMAS, por el contrario, no basta con el compromiso de cumplir la legislación, sino que es preciso demostrar el conocimiento y las implicaciones de la legislación ambiental y garantizar su permanente cumplimiento, es decir “la plena aplicación de los

¹¹⁴⁸ European Commission. “EMAS & ISO 14001”. Recuperado el día 11 de abril de 2019 a las 17:50 de http://ec.europa.eu/environment/emas/join_emas/emas_iso_14001_en.htm.

¹¹⁴⁹ Newbold, “Análisis comparativo de...”. cit., 1998, p.36.

¹¹⁵⁰ Vid. Apartado 5.2 de la Norma ISO 14001:2015, relativo a la política ambiental. El apartado A.6.1.3 de norma regula más en detalle las obligaciones en materia de requisitos legales y otros requisitos. ARAGÓN CORREA, en “La reforma de...”, cit., 2000, p. 34, señala que, “en general, los certificadores medioambientales se conforman con una declaración firmada por los directivos de la empresa mostrando su compromiso con el cumplimiento legal”.

requisitos legales aplicables, incluso en relación con las condiciones de las autorizaciones, en materia de medio ambiente”¹¹⁵¹. En consecuencia, como alguna autora ha descrito nítidamente, el cumplimiento normativo en el Sistema EMAS es punto de partida y no estación de destino como en la norma EN ISO 14001¹¹⁵².

El hincapié que el Reglamento europeo hace en la necesidad de garantizar el cumplimiento de la legislación ambiental se refleja en varios de sus artículos, a través de un sistema de controles en cascada¹¹⁵³. En primer lugar, y en lo que se refiere al contenido del análisis ambiental que la organización deberá abordar, el anexo I del Reglamento EMAS, dispone que deberán indicarse los requisitos legales aplicables en materia de medio ambiente estableciendo para ello un registro e identificar los medios de prueba de su cumplimiento¹¹⁵⁴. El anexo IV del Reglamento en el que se detalla el contenido de los informes medioambientales, refuerza, tras su modificación en 2018, la exigencia del cumplimiento legal. En concreto, se señala que la organización debe describir en la declaración medioambiental las acciones llevadas a cabo para asegurar el cumplimiento de los requisitos jurídicos relacionados con el medio ambiente y una declaración sobre el cumplimiento de la legislación¹¹⁵⁵. En segundo lugar, la relación que el verificador¹¹⁵⁶ mantiene con el control del cumplimiento de la legislación por la organización, se pondrá especialmente de manifiesto cuando aquel no pueda validar la declaración medioambiental

¹¹⁵¹ *Vid.* Apartado B.4 de la sección B del anexo II del Reglamento EMAS, relativo al respeto de la legislación, en relación con el artículo 2.3 del Reglamento relativo a la definición del término “cumplimiento de la legislación”.

¹¹⁵² NOGUEIRA LÓPEZ, “Hacia un EMAS...”, cit., 2010, p.2.

¹¹⁵³ DARNACULLETA I GARDELLA, “Autorregulación regulada y...”, cit., 2006, pp. 344.

¹¹⁵⁴ *Vid.* Apartado 3 del anexo I del Reglamento EMAS, relativo al análisis ambiental. NOVO SOTO, en “EMAS: se actualizan...”, cit. 2019, señala que “con esta revisión del anexo IV también se vuelve a dar una vuelta al nivel de exigencia de cumplimiento legal. Y no tanto al nivel de exigencia, que ya se le supone por ser requisito del sistema de gestión, sino de transparencia...”.

¹¹⁵⁵ *Vid.* Anexo IV del Reglamento EMAS, relativo a la presentación de informes medioambientales.

¹¹⁵⁶ De acuerdo con la definición de verificador medioambiental que se contiene en el artículo 2.20 del Reglamento EMAS, tienen la consideración de tal: a) un organismo de evaluación de la conformidad, según la definición del Reglamento 765/2008, así como cualquier asociación o agrupación de tales organismos, que haya obtenido una acreditación con arreglo al presente Reglamento, o b) cualquier persona física o jurídica, así como asociaciones o agrupaciones de tales personas, que hayan obtenido una autorización para llevar a cabo la verificación y la validación con arreglo al presente Reglamento. El artículo 18 del Reglamento 1221/2009/CE regula el cometido de los verificadores medioambientales.

al detectar un incumplimiento de la normativa ambiental, si bien su función debe ser la de acreditar el cumplimiento de requisitos del Reglamento EMAS¹¹⁵⁷.

En tercer lugar, cuando se regula en el Reglamento el procedimiento para el registro de las organizaciones EMAS, se establece como condición previa que el organismo competente para proceder al registro considere, a la vista de las pruebas materiales recibidas, que no existen pruebas del incumplimiento de los requisitos legales aplicables en materia de medioambiente¹¹⁵⁸.

Correlativamente se dispone en el Reglamento que, en el caso de que la autoridad competente en la aplicación de la legislación medioambiental informe por escrito a un organismo competente del incumplimiento por parte de la organización de cualquier requisito legal aplicable en materia de medio ambiente, dicho organismo cancelará o suspenderá la inscripción en el registro de dicha organización, según proceda¹¹⁵⁹.

De acuerdo con lo expuesto, creemos que es evidente la relevancia que el Reglamento EMAS da al cumplimiento de la legislación ambiental por parte de la organización que voluntariamente se adhiere al sistema europeo, un cumplimiento total de dicha legislación frente al mero compromiso del Sistema ISO 14001, una diferencia terminológica que no resulta baladí y que puede ser considerada como una de las razones por la que el número de organizaciones EMAS sea muy inferior al de las ISO¹¹⁶⁰.

¹¹⁵⁷ ESTEVE PARDO, “Derecho del medio...”, cit., 2005, p.169. NOGUEIRA LÓPEZ, en “Público y privado...”, cit., 2000, p 3931, destaca que la presencia de agentes privados que comparten la función pública ambiental es una muestra de encrucijada entre lo público y lo privado donde se sitúa EMAS.

¹¹⁵⁸ *Vid.* Artículo 13.2.c del Reglamento EMAS, relativo al registro de organizaciones. Como prueba se señala, a título de ejemplo, un informe escrito de la autoridad competente en la aplicación de la legislación en tal sentido.

¹¹⁵⁹ *Vid.* Artículo 15.4 del Reglamento EMAS, relativo a la suspensión o cancelación de la inscripción de organizaciones. El artículo 32.5 del Reglamento añade que “las autoridades competentes en la aplicación de la legislación medioambiental informarán al organismo competente lo antes posible y, en cualquier caso, en el plazo de un mes tras tener conocimiento del incumplimiento”.

¹¹⁶⁰ HERAS SAIZARBITORIA, ARANA LANDÍN y MOLINA AZORÍN, “EMAS versus ISO 14001...”, cit., 2008, pp.50 y 51. Otras razones que citan los autores hacen referencia a que la adhesión a EMAS sea más cara y al hecho de que ISO 14001 sea más reconocido internacionalmente. En este sentido cabe señalar que en 2019 el número de centros certificados en ISO 14001 ascendía en España a 26.356 mientras que el de centros registrados EMAS en 2020 era de 991. Recuperado el día 15 de mayo de 2021 a las 17:25 de <https://isotc.iso.org/livelink/livelink?func=ll&objId=18808772&objAction=browse&viewType=1> y de https://ec.europa.eu/environment/emas/emas_registrations/statistics_graphs_en.htm

I.2.2. La elaboración de una declaración ambiental es preceptiva en el Sistema EMAS

Uno de los aspectos que más diferencia al Sistema EMAS frente al Sistema ISO 14001 es el relativo a la obligación dar a conocer públicamente la información relativa al SGA. En el caso de la norma EN ISO 14001 la organización debe hacerlo de acuerdo con lo que establezcan sus procesos de comunicación y los requisitos legales y otros requisitos¹¹⁶¹. Es, en consecuencia, la propia organización la que decide qué, cuando, a quien, y como comunicar¹¹⁶², aspecto este que resta cierta credibilidad al sistema, y constituye una carencia en materia de transparencia e información al público¹¹⁶³. Sin embargo, para las organizaciones EMAS, el Reglamento europeo señala que la organización debe poder demostrar que mantiene un diálogo abierto con el público, las autoridades, y otras partes interesadas, incluidas las comunidades locales y los clientes, sobre el impacto ambiental de sus actividades, productos y servicios. El instrumento creado por el Reglamento EMAS, ya en su primera versión del año 1993, para hacer efectiva esta exigencia de suministro de información al público es la declaración medioambiental¹¹⁶⁴ y es el anexo IV del Reglamento el que establece el modo en el que difundir esta información¹¹⁶⁵.

¹¹⁶¹ *Vid.* Apartado A.7.4.3 de la Norma ISO 14001:2015, relativo a la comunicación.

¹¹⁶² *Vid.* Apartado A.7.4.1 de la Norma ISO 14001:2015, relativo a la comunicación.

¹¹⁶³ RUIZ DE APODACA ESPINOSA, “Transparencia empresarial, e...”, cit., 2013, p. 400.

¹¹⁶⁴ La declaración medioambiental es definida por el artículo 2, apartado 18 del Reglamento 1221/2009/CE como “información completa que se ofrece al público y a otras partes interesadas sobre una organización en relación con: su estructura y actividades; su política medioambiental y su sistema de gestión medioambiental; sus aspectos medioambientales y su impacto ambiental; su programa, objetivos y metas medioambientales; su comportamiento medioambiental y el cumplimiento por su parte de las obligaciones legales aplicables en materia de medio ambiente”. El anexo IV del Reglamento describe con mayor detalle los elementos que debe incluir, al menos, la declaración medioambiental y sus requisitos mínimos. La Guía del Usuario EMAS profundiza en su contenido dejando patente que la organización puede decidir qué grado de detalle desea para dicha declaración, su estructura y su formato, “siempre y cuando el contenido sea claro, fiable, convincente y correcto”. Es la organización la que deberá decidir sobre la inclusión de otros informes como por ejemplo el de responsabilidad social de las empresas. Apartado 2.3 de la Decisión 2017/2285/UE, de 6 de diciembre de 2017, por la que se modifica la guía del usuario en la que figuran los pasos necesarios para participar en el Sistema EMAS.

¹¹⁶⁵ *Vid.* Apartado B.7 de la sección B del anexo II del Reglamento EMAS, relativo a la comunicación. Tal y como señala NOVO SOTO, en “EMAS: se actualizan...”, cit. 2019, el anexo IV, tras su modificación en el año 2018, incorpora novedades para fomentar la accesibilidad a la información contenida en la declaración ambiental, “animando a las organizaciones a que esté disponible en formato electrónico y accesible en la website de la empresa”. Añade, además, que se permite que las organizaciones puedan incluir “información objetiva adicional” sobre sus actividades o servicios, pero siempre que se pueda contrastar con datos verificables y no esté condicionada intereses empresariales o juicios de valor.

La Comisión, en su Decisión 2017/2285/UE, de 6 de diciembre de 2017, relativa a la guía del usuario en la que figuran los pasos necesarios para participar en EMAS (en adelante, Decisión EMAS)¹¹⁶⁶, deja patente dos de las consecuencias positivas que pueden derivarse de la elaboración de una declaración medioambiental que se hace pública. En primer lugar, señala, representa un compromiso público de la organización de adoptar acciones en materia de medio ambiente y en segundo lugar, añade, constituye una buena oportunidad de declarar lo que esa organización está haciendo por mejorar el medio ambiente, facilitando la integración en su entorno y la credibilidad ante las partes interesadas¹¹⁶⁷. En otras palabras, a la vez que instrumento para incrementar la transparencia y la mejora de las relaciones con la administración y el público interesado, la declaración también puede representar para la organización un apoyo a su política de comunicación que redunde en una mejor imagen externa¹¹⁶⁸.

Como medida que refuerza la importancia que el Reglamento EMAS otorga a la declaración medioambiental, la norma añade que esta deberá ser firmada por el verificador medioambiental que la haya validado y que las organizaciones registradas pondrán a disposición del público, tanto la declaración medioambiental como la declaración medioambiental actualizada, en el plazo de un mes a partir de su inscripción y un mes después de que se complete la renovación del registro¹¹⁶⁹.

¹¹⁶⁶ Decisión EMAS, p. 41.

¹¹⁶⁷ CANDEL AGUILAR, en “Medio Ambiente y...”, cit., 2002, p. 251. ESTEVE PARDO, en *Derecho del medio...*, cit., 2005, p.166, señala que la declaración es la parte visible de la actividad de autorregulación que supone el Sistema EMAS y es también la documentación que será publicitada y de libre acceso.

¹¹⁶⁸ Una declaración medioambiental que se hace pública en una segunda fase, cuando el resultado la autoevaluación del comportamiento ambiental y de las auditorías ha sido positivo, evitando de este modo los problemas generados a la organización como consecuencia de una eventual información negativa. DARNACULLETA I GARDELLA, en “Autorregulación regulada y...”, cit., 2006, pp. 337; NOGUEIRA LÓPEZ, *Ecoauditorías, intervención, pública...*, cit., 2000, pp. 95 y 272 y ss. La autora señala que la declaración viene a ser el “vehículo que traslada la información ambiental de la empresa a la sociedad”.

¹¹⁶⁹ Vid. Artículos 5.2.b) y 6.3 del Reglamento EMAS, relativos a la solicitud de inscripción en el registro y a la renovación del registro EMAS. ESTEVE PARDO, en *Derecho del medio...*, cit., 2005, p.169, resalta la relación del verificador con el control del cumplimiento de la legislación ambiental dado que si observa que es incumplida no debe validar la declaración. No obstante, añade el autor, no debe certificar el cumplimiento de la legislación sino el cumplimiento de los requisitos del Sistema EMAS.

Ahondando más en los elementos que confieren a EMAS un grado mayor de confianza es preciso recordar, por último, aquellas prescripciones que el Reglamento contempla sobre el logotipo y sus criterios de utilización. Con ello se permite mostrar públicamente que la organización ha implantado correctamente el sistema y que la información al mismo asociada, incluyendo la declaración medioambiental, es exacta y verificable¹¹⁷⁰. En este sentido, para que la organización pueda ostentar el logotipo en la información medioambiental que publique, es preciso que dicha información incluya una referencia a la declaración medioambiental más reciente o la declaración medioambiental actualizada de la organización de la que se haya extraído. Deberá haber sido validada por un verificador medioambiental como información exacta, fundamentada y verificable, pertinente y utilizada en un contexto o lugar adecuados, representativa del comportamiento medioambiental global de la organización, con pocas probabilidades de ser mal interpretada y significativa respecto al impacto ambiental global.

I.2.3. La intervención de un organismo público como garantía de la correcta aplicación del Reglamento EMAS

La intervención de los organismos competentes designados por cada uno de los Estados miembro constituye el último y definitivo paso que diferencia, de un modo radical, el Sistema europeo EMAS frente al sistema instaurado por la norma EN ISO 14001, dotándolo de un plus de fiabilidad. Dichos organismos, nacionales, regionales o locales, pero en todo caso con una composición que garantice su independencia y neutralidad¹¹⁷¹, son los

¹¹⁷⁰ *Vid.* Artículo 10 y anexo V del Reglamento EMAS, relativos a la utilización del logotipo EMAS. Por su parte la guía del usuario EMAS concreta aún más las especificaciones del logotipo y de su utilización.

¹¹⁷¹ *Vid.* Artículo 11 del Reglamento EMAS, relativo a la designación de los organismos competentes por los Estados miembro. El Reglamento no establece si dichos organismos deben ser públicos o privados, pero en el Estado, y en aplicación del Real Decreto 239/2013, de 5 de abril, por el que se establecen las normas para la aplicación del Reglamento EMAS, se han designado entidades públicas. En concreto en la CAPV es la Viceconsejería de Sostenibilidad Ambiental del Gobierno Vasco el organismo competente designado de acuerdo con el Decreto 307/2002, de 17 de diciembre, por el que se designa el organismo competente para efectuar las funciones contempladas en el Reglamento 761/2001/CE, de 19 de marzo, relativo al sistema comunitario de gestión y auditorías medioambientales (EMAS). Por su parte en el ámbito de la Administración General del Estado es el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, el órgano competente para el registro de organizaciones con centros situados en uno o varios terceros países que tengan para este fin establecido un acuerdo bilateral o memorandos de entendimiento con España, o de organizaciones que, teniendo centros situados en uno o varios Estados miembro, tengan simultáneamente centros situados en uno o varios terceros países que tengan para este fin establecido un acuerdo bilateral o un memorando de

encargados de inscribir a las organizaciones que lo soliciten en el Registro EMAS del que sean responsables, atribuyéndoles un número de registro¹¹⁷². Para hacerlo, el organismo debe comprobar que la solicitud de inscripción contiene todos los documentos a que se refiere el Reglamento, que se ha llevado a cabo la verificación y la validación y que no existen pruebas del incumplimiento de los requisitos legales aplicables en materia de medio ambiente.

Es esta constatación, el cumplimiento de la legislación, a la que el organismo competente debe prestar especial atención, requiere la plena la aplicación de todos y cada uno de los requisitos legales en materia de medio ambiente, incluyendo como no puede ser de otra manera, las condiciones que se contengan en las autorizaciones, licencias y permisos con las que deba contar la organización. Incluso, de acuerdo con lo que señala la Decisión EMAS, deberán tenerse en cuenta otros requisitos como las condiciones de contratación pública, contratos mercantiles o acuerdos voluntarios suscritos por la organización¹¹⁷³.

El papel relevante de los organismos competentes también se pone de manifiesto en el control de las funciones de los verificadores medioambientales cuando el Reglamento señala que el organismo de acreditación o autorización responsable de la acreditación de los verificadores¹¹⁷⁴, deberá informar a los organismos competentes si durante la supervisión de un procedimiento de verificación y validación realizado en una organización se detectase un incumplimiento de la norma¹¹⁷⁵. Entendemos que esta comunicación tendrá como finalidad que el organismo competente se pronuncie sobre dicho incumplimiento con el fin de ser oído antes de tomar la decisión final de suspensión o retirada de la acreditación. Una función esta, que corresponde al organismo de acreditación o autorización.

entendimiento con España. ESTEVE PARDO, en *Derecho del medio...*, cit., 2005, p.167, considera que con la intervención pública y administrativa se pretende reforzar la credibilidad y solvencia de la auditoría.

¹¹⁷² Vid. Artículos 12 a 15 del Reglamento EMAS, relativos al registro de organizaciones y artículos 8 a 10 del Real Decreto 239/2013, de 5 de abril, relativos al procedimiento de registro de las organizaciones.

¹¹⁷³ Decisión EMAS, p. 49.

¹¹⁷⁴ Vid. Artículos 2.30 y 2.31 del Reglamento EMAS, relativo a la definición de organismo de acreditación y organismo de acreditación.

¹¹⁷⁵ Vid. Artículos 24.6 y 29 del Reglamento EMAS, relativos a la supervisión de los verificadores medioambientales y a la suspensión y retirada de la acreditación o autorización.

I.3. La flexibilidad y la simplificación de las cargas administrativas: una tímida regulación en el Reglamento EMAS

La reducción de las cargas administrativas que recaen en una organización, mediante el establecimiento de medidas de flexibilidad reglamentaria y de simplificación, condicionadas a su adhesión voluntaria al Sistema EMAS, es un claro incentivo para la mejora continua de su comportamiento ambiental, permitiendo a su vez a la Administración centrarse en aquellas otras organizaciones que, no estando adheridas al sistema, desarrollan su actividad irregularmente¹¹⁷⁶.

El primer Reglamento EMAS no contenía ninguna mención a la posibilidad de aplicar beneficios o ventajas de algún tipo a las empresas del sector industrial que de acuerdo con la norma se adhiriesen al sistema, pese a que se reconocía la importancia de fomentar la participación voluntaria en el “programa” y se apostaba por que las pequeñas y medianas empresas participaran en él estableciendo para ellas medidas y estructuras de asistencia técnica¹¹⁷⁷. Es más, en dicho Reglamento se señalaba que el sistema se aplicaría sin perjuicio de las normas y requisitos técnicos nacionales o comunitarios en materia de controles medioambientales, y sin perjuicio de las obligaciones a que estuvieran sujetas las empresas en virtud de dichas normas y requisitos¹¹⁷⁸.

Esta falta de mecanismos incentivadores de la adhesión al sistema se trató de corregir en el Reglamento 761/2001, segundo Reglamento EMAS, al recogerse en el mismo diversas menciones a la importancia de poner en marcha medidas específicas para lograr una mayor participación de las organizaciones en el sistema europeo, además de prever la posibilidad

¹¹⁷⁶ PERNAS GARCÍA, *Estudio jurídico sobre...*, cit., 2004, p.364.

¹¹⁷⁷ El Considerando nº12 del Reglamento 1836/93 señalaba que era preciso fomentar la participación voluntaria de las empresas en el programa y el Considerando nº15 añadía que era importante que las pequeñas y medianas empresas participaran en el programa comunitario de ecogestión y ecoauditoría estableciendo medidas y estructuras de asistencia técnica, dirigidas a proporcionar a esas empresas los conocimientos técnicos y la ayuda necesarios. En aplicación de esta previsión el artículo 13 del Reglamento detallaba algo más las posibles medidas de fomento para las pequeñas y medianas empresas, en particular suministrando información, formación y asistencia técnica y estructural, así como propuesta de auditoría y verificación. En ningún caso se incluían medidas incentivadoras que otorgasen beneficios a las empresas de tipo económico o administrativo o, al menos, mandatos dirigidos a los Estados miembro para que los crearan y aplicaran a las empresas.

¹¹⁷⁸ *Vid.* Artículo 1.3 del Reglamento 1863/1993, de 29 de junio de 1993, relativo al sistema y sus objetivos.

de que una vez registradas las organizaciones podrían obtener beneficios en relación con el control reglamentario, el ahorro de costes y la mejora imagen pública¹¹⁷⁹.

Sin embargo, en esta ocasión el Reglamento dio un paso más en la dirección de utilizar los instrumentos públicos para fomentar la participación. Uno de esos instrumentos era la contratación pública teniendo en cuenta el Derecho comunitario en la materia¹¹⁸⁰. El otro, y es aquí donde el Reglamento comenzó a impulsar mecanismos reales de incentivación, vino dado por lo que el artículo 10 del Reglamento denominaba “relación con otra legislación en materia de medio ambiente en la Comunidad”¹¹⁸¹. A tenor del apartado primero del artículo, EMAS se aplicaría sin perjuicio de “la legislación comunitaria o las leyes o normas técnicas nacionales que no se rijan por el Derecho comunitario y las obligaciones a que están sujetas las organizaciones en virtud de dichas leyes y normas en materia de controles medioambientales”. Lo que pretendía dejar patente el apartado primero del artículo era que, una cosa era implantar, de forma voluntaria, un sistema de gestión y auditorías medioambientales en una organización que, con el fin de mejorar su comportamiento ambiental, y otra era la obligación de dar cumplimiento a la legislación comunitaria y de los Estados miembro en materia de medio ambiente. EMAS en ningún caso eximiría del cumplimiento de dichos requerimientos normativos.

¹¹⁷⁹ El Considerando nº9 del Reglamento 761/2001/CE, de 19 de marzo de 2001, señalaba que se debía animar a las organizaciones a participar con carácter voluntario en el EMAS y que estas podrían salir ganando en términos de control reglamentario, ahorro de costes e imagen pública. También el Considerando nº10 se refería a otro tipo de incentivos que se consideraba esencial aplicar para las pequeñas y medianas empresas tales como, fondos de apoyo y, nuevamente, medidas de asistencia técnica. El artículo 11 del Reglamento concretaba estas medidas al disponer en su apartado primero que los Estados miembro fomentarían la participación de las organizaciones en el EMAS y, en particular, tendrían en cuenta la necesidad de asegurar la participación de las pequeñas y medianas empresas “facilitando el acceso a la información, a los fondos de apoyo, a las instituciones públicas y a la contratación pública, sin perjuicio de las normas comunitarias que rigen la contratación pública; estableciendo o promoviendo medidas de asistencia técnica, especialmente junto con iniciativas puestas en marcha por instancias profesionales o locales adecuadas (autoridades locales, cámaras de comercio, asociaciones profesionales o artesanales); procurando que unas tarifas de registro razonables permitan una mayor participación”.

¹¹⁸⁰ El apartado segundo del artículo 11 señalaba que “con el fin de promover la participación de las organizaciones en el EMAS, procede que la Comisión y otras Instituciones de la Comunidad, así como otras autoridades nacionales estudien, sin perjuicio del Derecho comunitario, el modo en el que el registro en el EMAS podrá tomarse en consideración al establecer los criterios de su política en el ámbito de la contratación pública”.

¹¹⁸¹ *Vid.* Artículo 10 del Reglamento 761/2001, de 19 de marzo de 2001, relativo a la relación con otra legislación en materia de medio ambiente en la Comunidad.

Lo que sí podría favorecer la adhesión al sistema europeo era la adopción de medidas de simplificación con el fin de facilitar el cumplimiento de las obligaciones legales por parte de las organizaciones. Y es aquí donde el apartado segundo del artículo 10 animaba a los Estados miembro a estudiar las medidas a dar en este sentido. En concreto, el apartado señalaba que “los Estados miembro 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”¹¹⁸². Era, de algún modo, la contrapartida que ofrecía en 2001 el Sistema EMAS a las organizaciones adheridas, por el obligado cumplimiento de la normativa protectora del medio ambiente de la cual, como no podía ser de otra forma, no se les podía eximir. Realmente, tal y como puede apreciarse por el tono empleado al redactar el apartado transcrito, el mandato dirigido a los Estados miembro era muy poco exigente toda vez que simplemente parecía que se les sugería que estudiaran el modo de “evitar una duplicación innecesaria de esfuerzos”, pero sin concretar ninguna de las medidas o requerir la puesta en práctica de acciones en plazos concretos. En definitiva, un primer intento muy tímido de apostar por la implementación de beneficios de tipo administrativo simplificadores de los requerimientos legales establecidos en la normativa medioambiental.

La aprobación en el año 2009 del Reglamento EMAS en vigor, supuso la incorporación al mismo de una serie de contenidos en la parte expositiva inicial de la norma y en su articulado, en los que se trataba de poner de manifiesto la potencialidad del sistema como mecanismo para incrementar la flexibilidad reglamentaria y reducir las cargas administrativas que, en relación con el medio ambiente, soportan las organizaciones. De este modo, varios considerandos del Reglamento EMAS se pronuncian sobre la oportunidad de tener en cuenta el sistema europeo en la formulación de actos legislativos elaborados a nivel comunitario en el ámbito de la protección del medio ambiente y en su ejecución, de

¹¹⁸² Añadía el apartado 2 del artículo 10 que “los Estados miembro informarán a la Comisión de las medidas adoptadas al respecto. La Comisión remitirá la información recibida de los Estados miembro al Parlamento Europeo y al Consejo tan pronto disponga de la misma, y al menos cada tres años”.

modo que las organizaciones obtengan beneficios, entre otros, en términos de control reglamentario¹¹⁸³.

Las intenciones recogidas en la parte expositiva del Reglamento se concretan en dos artículos que promueven la relación e integración de EMAS con otras políticas e instrumentos comunitarios. Así, el primero de estos artículos, el 38, encomienda a los Estados miembro que estudien el modo en el que el registro EMAS pueda tenerse en cuenta en la formulación de nueva legislación y en la utilización como herramienta para la aplicación y cumplimiento de la legislación¹¹⁸⁴. La redacción dada al primer apartado del artículo 38, si bien no es coincidente con la del artículo 10 del Reglamento EMAS anterior, puede decirse que transmite la misma idea: los Estados miembro “estudiarán”, según el artículo 38, frente a más laxo, “deberían estudiar”, del artículo 10, el modo de dar cumplimiento a los objetivos citados. Sin embargo, donde se aprecia una diferencia de importante calado es en el hecho de que el actual artículo 38 se refiera a la posibilidad de tener en cuenta EMAS en referencia a la formulación, aplicación y cumplimiento de la legislación en general, y no solo de la legislación medioambiental, tal y como el artículo 10 anterior disponía. El Reglamento del año 2009, es, en consecuencia, más ambicioso en este punto de lo que lo había sido el anterior.

Sin embargo, nuestra opinión con respecto al apartado primero de artículo 38 citado, no puede ser muy favorable toda vez que el mismo se limita únicamente a exigir a los Estados

¹¹⁸³ El Considerando nº5 del Reglamento señala que “para promover un planteamiento coherente entre los instrumentos legislativos elaborados a nivel comunitario en el ámbito de la protección del medio ambiente, la Comisión y los Estados miembro deben considerar la manera de tener en cuenta el registro en EMAS a la hora de formular actos legislativos o de utilizarlo como instrumento en la ejecución de la legislación. Además, para aumentar el atractivo del sistema para las organizaciones, deben tener en cuenta EMAS en sus políticas de contratación pública y cuando proceda, remitirse a EMAS o a sistemas equivalentes de gestión medioambiental como condiciones de ejecución de contratos de obras y servicios”. El Considerando nº8 del Reglamento, dando por hecho que lo señalado en el Considerando nº5 se había llevado a cabo, determina que “se debe animar a las organizaciones a participar con carácter voluntario en EMAS, y que estas podrían salir ganando en términos de control reglamentario, ahorro de costes e imagen pública, siempre que puedan demostrar una mejora de su comportamiento medioambiental”. Por último, el Considerando nº13 incide en esta idea cuando pone de relieve la importancia de disponer de un mecanismo dentro del Sistema EMAS para asegurar el cumplimiento de todos los requisitos legales en materia de medio ambiente con el fin de reforzar la credibilidad del sistema y “permitir a los Estados miembro reducir la carga administrativa de las organizaciones registradas por medio de la desregulación o la flexibilidad reglamentaria”.

¹¹⁸⁴ *Vid.* artículo 38.1 del Reglamento EMAS, relativo a EMAS y otras políticas e instrumentos en la Comunidad.

miembro el estudio de la posible compatibilización de la formulación y la aplicación de la legislación con el registro EMAS, pero nada más. No se explicitan medidas concretas susceptibles de ser adoptadas por las autoridades competentes de cada Estado miembro ni se fija un plazo para que los resultados de los estudios realizados sean implementados. A lo sumo, tal y como se establece en el artículo 41 del Reglamento, los Estados miembro deberán informar a la Comisión sobre las medidas adoptadas. Dada la poca concreción de la obligación contenida en el artículo no parece que la misma abarque a las medidas estudiadas de conformidad con el artículo 38¹¹⁸⁵.

El apartado segundo del artículo 38 incide aún más en lo ya señalado en el apartado primero, al exigir a los Estados miembro la adopción de medidas, cuando convenga, que tengan por finalidad facilitar a las organizaciones la inscripción en el registro EMAS o la permanencia en él¹¹⁸⁶. Parece como si el legislador hubiera tenido cierta reticencia al exigir el cumplimiento de dicha obligación a los Estados miembro y emplea término “cuando convenga”, que resta fuerza al mandado normativo. Entre esas medidas el artículo dispone que podrán figurar, en primer lugar, las que hacen referencia a la flexibilidad reglamentaria, entendiendo esta como el mecanismo por el que una organización registrada se considera que cumple con ciertos requisitos legales que están contemplados en la normativa ambiental. En segundo lugar, entre las medidas que se podrían adoptar figuran las que conducen a la simplificación de las cargas administrativas que pesan sobre las organizaciones EMAS de modo que, previa modificación de los instrumentos legislativos que las regulan, se suprimirían, reducirían o simplificarían. Ambos tipos de medidas, con a priori un alcance diferente, aunque en ocasiones con límites poco claros, se englobarían en el concepto genérico de reducción de cargas administrativas.

En nuestra opinión la valoración que puede hacerse del artículo 38 en su conjunto no es muy favorable, ya que, sin dejar de reconocer el avance frente a Reglamentos anteriores, el artículo adolece de una falta de evidente de concreción quedando en un mero intento de

¹¹⁸⁵ El artículo 41 del Reglamento establece en su apartado segundo que “cada dos años, los Estados miembro presentarán a la Comisión información actualizada sobre las medidas adoptadas con arreglo al presente Reglamento”.

¹¹⁸⁶ *Vid.* Artículo 38.2 del Reglamento EMAS, relativo a las medidas que favorezcan la inscripción o permanencia en el Registro EMAS.

utilizar el Sistema EMAS como verdadero mecanismo de reducción de cargas administrativas siquiera en relación con la normativa en materia de medio ambiente¹¹⁸⁷. El éxito de este intento se ve obstaculizado por el escaso acierto del legislador en la redacción del artículo 38 que en sus dos apartados hace referencia a medidas similares a adoptar por los Estados miembro relacionándolas en unas ocasiones exclusivamente con la normativa protectora del medio ambiente y en otras con la legislación comunitaria en general. Entendemos que, con el fin de mejorar la comprensión del artículo, hubiera sido más acertado haber agrupado ambos apartados en uno que hiciera referencia a la normativa en materia de medio ambiente, comunitaria y de los Estados miembro o, si se prefiere, ser más ambicioso en la aplicación de las medidas de simplificación, también en referencia al resto de la normativa.

El mandato del artículo 38 está dirigido a los Estados miembro. Sin embargo, el artículo 44 se dirige a la Comisión con idéntico objetivo: estudiar las medidas para alcanzar una mayor flexibilidad reglamentaria y la mejora de la legislación y de su cumplimiento a través del registro EMAS¹¹⁸⁸. A este artículo cabe aplicar los mismos comentarios que los señalados en relación con el artículo 38 si bien podría añadirse que, con el fin de asegurar el trabajo conjunto de la Comisión y de los Estados miembro en la búsqueda de medidas como las propuestas tanto por el artículo 38 como por el artículo 44, hubiera sido más adecuado unificar los dos artículos en uno en el que encomendase la realización del estudio a ambos.

I.3.1. La puesta en práctica de iniciativas de flexibilidad y simplificación en la UE

Pese a la poca concreción con la que el Reglamento EMAS aborda la posibilidad de poner en práctica medidas para la reducción de cargas administrativas, es posible referenciar algunas iniciativas desarrolladas en varios Estados miembro en relación con la aplicación

¹¹⁸⁷ SANTAMARÍA ARINAS, en “Novedades, incentivos y...”, cit., 2012, p.338, destaca que el artículo 38 ha ganado en extensión, pero no en concreción.

¹¹⁸⁸ El artículo 44 señala que “la Comisión estudiará el modo en el registro EMAS con arreglo al presente Reglamento puede: 1) tenerse en cuenta en el desarrollo de la legislación nueva y en la reforma de la legislación vigente, en particular en las formas de flexibilidad reglamentaria y de mejora de la legislación descritas en el artículo 38, apartado 2.; 2) utilizarse como herramienta en el contexto de la aplicación y cumplimiento de la legislación”.

de normas ambientales. En este sentido, la Comisión Europea, en su Decisión EMAS, reconoce que algunos Estados miembro ofrecen ventajas a las organizaciones registradas en EMAS en relación con la legislación y la normativa medioambiental estatal y regional. La Comisión cita medidas de simplificación de las obligaciones en materia ambiental tales como, la presentación de informes, la reducción de las inspecciones, la rebaja de las tarifas aplicadas por la generación de residuos o la prolongación de los periodos comprendidos entre renovaciones de permisos.

Añade la Comisión otros ejemplos como la reducción en las tasas de concesión de licencias; la reducción de las tasas por el control y la aplicación de la legislación; la reducción en las tasas de servicios públicos prestados por agencias gubernamentales o la reducción en las tasas de expedición de licencias para el uso de aguas superficiales, permisos de extracción de aguas subterráneas y expedición de licencias para la explotación vertederos. Asimismo, resalta los beneficios relacionados con el control y la manipulación de productos químicos peligrosos, las obligaciones en materia de vertido de residuos y el control de los GEI¹¹⁸⁹.

Unos años más tarde, en 2019, se publicaron los resultados del estudio BRAVER realizado con el apoyo económico de la Comisión Europea¹¹⁹⁰. El estudio tenía por finalidad identificar las medidas de simplificación adoptadas en algunos Estados miembro y regiones con el fin de eliminar los costes y las trabas administrativas que dificultan la inscripción en el Registro EMAS. En el marco de este estudio se pudieron identificar medidas relativas a la extensión de los periodos de vigencia de permisos y autorizaciones; la reducción del importe de las garantías financieras y de la presión fiscal; el aumento de la periodicidad de las inspecciones; la simplificación de la información requerida para el otorgamiento de permisos y la reducción de obligaciones para el control, seguimiento y monitorización de las actividades.

El estudio concluía señalando que, en relación con el tipo de medidas adoptadas, los Estados miembro y regiones participantes mostraban una preferencia por las medidas económicas y

¹¹⁸⁹ Decisión EMAS, p.41.

¹¹⁹⁰ Información sobre el Proyecto Life Braver. Recuperado el día 7 de febrero de 2021 a las 18:20 de <https://www.lifebraver.eu/>

por la reducción de las obligaciones de suministro de información frente a otro tipo de incentivos. Asimismo, se destacaba el hecho de que la mayoría de las acciones incentivadoras identificadas se vinculaban a que la organización dispusiera del Sistema EMAS en solitario o en combinación con ISO 14001 y, raramente, en referencia exclusiva al primero.

I.3.2. Las iniciativas desarrolladas en la CAPV

De acuerdo con los objetivos de esta tesis, nos referiremos ahora a las acciones que en materia de flexibilidad reglamentaria y simplificación de cargas administrativas se han desarrollado hasta el momento en la CAPV, en relación con aquellas organizaciones adheridas al Sistema EMAS.

De este modo, cabe citar, en primer lugar, a aquellas medidas que otorgan beneficios de tipo económico a las organizaciones EMAS. En este sentido, el Decreto 181/2008, de 4 de noviembre, que aprobó el Reglamento del régimen económico-financiero del canon del agua en la CAPV, establece una bonificación de 70% de la base imponible para el cálculo del canon que grava el consumo del agua para uso industrial en el caso de las organizaciones EMAS. La disposición también establece este beneficio a las organizaciones certificadas de acuerdo con la norma EN ISO 14001 o con el sistema Ekoskan, norma propia del País Vasco¹¹⁹¹.

La normativa sobre tasas y precios públicos de la Administración de la CAPV establece una serie de bonificaciones en relación, por un lado, con la concesión, modificación, ampliación y renovación de la etiqueta ecológica de la Unión Europea¹¹⁹². De este modo, se aplica una bonificación del 30% de la cuota a los solicitantes de la etiqueta que acrediten estar

¹¹⁹¹ *Vid.* Artículo 6.4 del Decreto 181/2008, de 4 de noviembre, que aprobó el Reglamento del régimen económico-financiero del canon del agua en la CAPV, relativo a las bonificaciones de la base imponible.

¹¹⁹² Reglamento 66/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009, relativo a la etiqueta ecológica de la UE.

registrados en el Sistema EMAS y del 15% cuando dispongan de la certificación conforme a la norma EN ISO 14001¹¹⁹³.

También como beneficio económico, pero en este caso en relación con la prevención y corrección de la contaminación del suelo, la normativa sobre tasas y precios públicos establece, en relación con la tramitación de los procedimientos en materia de calidad del suelo y de acreditación de entidades de investigación y recuperación de dicha calidad, bonificaciones del 50% del importe de las cuotas que sea preciso sufragar, exclusivamente en este caso, en beneficio de aquellas organizaciones inscritas en el Registro EMAS¹¹⁹⁴.

También en relación con la prevención y corrección de la contaminación del suelo es relevante mencionar el artículo 29 de la LPCCS, el cual señala que reglamentariamente se establecerán las normas aplicables a los distintos procedimientos de declaración en materia de calidad del suelo. Se regularán tanto los procedimientos para declarar la calidad del suelo y su aptitud, como el procedimiento para acreditar la posterior recuperación de un suelo declarado como contaminado o alterado, incluyendo en dicha regulación el establecimiento de medidas para simplificar trámites administrativos en los casos de organizaciones inscritas en el registro europeo EMAS. El Decreto 209/2109, de 26 de diciembre, de desarrollo de la ley, establece que las organizaciones EMAS estarán exentas de presentar garantías financieras que puedan ser exigidas para el aseguramiento de la adopción de medidas de recuperación de la calidad del suelo¹¹⁹⁵.

¹¹⁹³ *Vid.* Artículo 191 bis, del Decreto legislativo 1/2007, de 11 de septiembre, de aprobación del texto refundido de la ley de tasas y precios públicos de la administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco, relativo a las bonificaciones de cuota. Esta reducción está sujeta a la condición de que el solicitante se comprometa expresamente, en su política medioambiental, a garantizar que sus productos con etiquetado ecológico cumplan plenamente con los criterios de la etiqueta ecológica de la UE durante el período de validez del contrato y que este compromiso se incorpore de forma adecuada en los objetivos medioambientales detallados. Los solicitantes que posean la certificación ISO 14001 deberán demostrar cada año el cumplimiento de este compromiso y para quienes figuren en el Registro EMAS es suficiente la declaración medioambiental verificada.

¹¹⁹⁴ *Vid.* Artículo 191 octies del Decreto legislativo 1/2007, de 11 de septiembre, de aprobación del texto refundido de la ley de tasas y precios públicos de la administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco relativo a las bonificaciones de cuota.

¹¹⁹⁵ *Vid.* Artículo 7.2 del Decreto 209/2019, de 26 de diciembre, relativo a la obligación de constituir garantías financieras en el marco del plan de recuperación de un suelo.

Finalmente, es interesante detenernos en el Decreto 112/2012, de 26 de junio, que regula la producción y gestión de residuos de construcción y demolición en el que se establece la obligación de que los ayuntamientos exijan la constitución de una fianza para garantizar la adecuada gestión de este tipo de residuos procedentes una obra mayor, como condición para la obtención de las licencias urbanísticas que otorguen dichas entidades locales. El artículo dispone que quienes estén inscritos en el Registro EMAS están exentos de prestar la fianza¹¹⁹⁶.

En segundo lugar, es posible mencionar algunas medidas que tiene por finalidad reducir cargas administrativas. De este modo cabe citar, también en relación con la producción y gestión de residuos de construcción y demolición, la medida recogida en el artículo 6 del Decreto 112/2012 que exime a las organizaciones inscritas en el Registro EMAS de la obligación de acreditar la correcta gestión de los residuos generados en una obra aportando un informe firmado por la dirección facultativa y verificado por una entidad de colaboración ambiental¹¹⁹⁷.

En materia de protección de la atmósfera, la norma que regula las instalaciones en las que se desarrollan actividades potencialmente contaminantes de la atmósfera en la CAPV, esto es, el Decreto 278/2011, de 27 de diciembre, establece, en relación con los controles externos de las emisiones provenientes de dichas instalaciones que el Departamento competente en materia de medio ambiente del Gobierno Vasco podrá modificar la periodicidad de estos controles eximiendo o espaciándolos teniendo en cuenta las características particulares de la instalación, el potencial contaminante de sus emisiones y

¹¹⁹⁶ *Vid.* Artículo 5 del Decreto 112/2012, de 26 de junio, por el que se regula la producción y gestión de los residuos de construcción y demolición, relativo a la constitución de la fianza. De acuerdo con este artículo el cálculo del importe de la fianza se debe basar en el coste de la gestión de los residuos de construcción y demolición, coste que debe detallarse en el estudio al que hace referencia el apartado a) del artículo cuatro del Decreto, y representará el 120% de dicho coste. El cálculo del importe de la fianza representará el 60% del coste de la gestión de los residuos en el supuesto de que en la ejecución de la obra se utilicen materiales que generen menos residuos o se trate de supuestos de edificación sostenible. A fin de comprobar estos extremos, se exige analizar las características del proyecto que permitan comprobar que los datos del estudio de gestión de residuos son adecuados.

¹¹⁹⁷ *Vid.* Artículo 6 del Decreto 112/2012, de 26 de junio, por el que se regula la producción y gestión de los residuos de construcción y demolición, relativo a la acreditación de la correcta gestión de los residuos y de los materiales de construcción procedentes de obra mayor.

el hecho de que en ella se haya implantado un SGA certificado conforme al Reglamento EMAS¹¹⁹⁸.

En lo que concierne a la prevención y corrección de la contaminación del suelo, la LPCCS recoge algunas medidas de flexibilización y simplificación de cargas administrativas. Así, en relación con los informes de situación del suelo dirigidos a valorar la posibilidad de que se hayan producido o se produzcan contaminaciones significativas en un emplazamiento se establece que, en función de las distintas categorías de actividades e instalaciones potencialmente contaminantes del suelo, se fijarán reglamentariamente alcances, contenidos y periodicidades distintas para su elaboración, incluyendo beneficios administrativos en los casos de organizaciones inscritas en el Registro EMAS. El Decreto de desarrollo de la ley determina para estas organizaciones una periodicidad mayor en la presentación de los informes de situación en comparación con el resto: de 15 a 18 años, de 10 a 13 años y de 5 a 8 años, dependiendo de categorías de actividad o instalación potencialmente contaminante del suelo¹¹⁹⁹.

I.4. El limitado valor del Sistema EMAS como medio de flexibilización reglamentaria y simplificación de cargas administrativas en la normativa ambiental aplicable a las actividades IPPC

La AAI y el Sistema EMAS, aun teniendo distinta naturaleza jurídica, se sustentan sobre los principios de prevención, información y participación ambiental compartiendo, además, el objetivo de mejora continua¹²⁰⁰. EMAS tienen vocación de desempeñar un papel complementario de la autorización dado su carácter voluntario y su condición de plus sobre los imperativos de la normativa¹²⁰¹. Sin embargo, son escasas las medidas de flexibilización

¹¹⁹⁸ Vid. Artículo 22.3 del Decreto 278/2011, de 27 de diciembre, por el que se regulan las instalaciones en las que se regulan las instalaciones en las que se desarrollen actividades potencialmente contaminadoras, relativo a los controles externos de las emisiones.

¹¹⁹⁹ Vid. Artículo 19.1 del Decreto 209/2019, de 26 de diciembre, por el que se desarrolla la LPCCS, relativo a la presentación de los informes de situación del suelo.

¹²⁰⁰ PERNAS GARCÍA, “La autorización ambiental...”, cit., 2003, p. 637.

¹²⁰¹ VALENCIA MARTÍN, “El régimen jurídico...”, cit., 1997, p.142.

y simplificación de cargas administrativas que pueden identificarse en la normativa IPPC en relación con las organizaciones EMAS¹²⁰².

I.4.1. La flexibilización de la inspección de las actividades IPPC adheridas al Sistema EMAS y la experiencia en la CAPV

A diferencia de lo que sucedía en la primera normativa sobre la prevención y el control integrados de la contaminación, en donde no era posible encontrar una sola referencia al Reglamento EMAS o a los SGA¹²⁰³, la Directiva 2010/75/UE y su normativa de transposición en el Estado recogen ahora algunas, aunque tímidas, remisiones al sistema europeo.

Estas previsiones se enmarcan en la regulación que la Directiva 2010/75/UE lleva a cabo de la inspección de las actividades IPPC; cuestión a la que se dedica un artículo específico con el fin de garantizar una aplicación efectiva de la Directiva en la Unión Europea y evitar así disparidades en las normativas de transposición en los Estados miembro¹²⁰⁴. Así, el artículo 23 de la Directiva, al referirse a los criterios con los que realizar una evaluación sistemática de los riesgos medioambientales al objeto de determinar la frecuencia de las visitas de inspección in situ a una instalación IPPC señala, entre otros, el relativo a la participación

¹²⁰² BETANCOR RODRÍGUEZ, en “La Ley de...”, cit., 2002, pp.19-20, entendía que era aconsejable que las instalaciones existentes que debían adaptarse a la normativa IPPC, obtuvieran la autorización mediante un procedimiento simplificado en caso de participar en el Sistema EMAS.

¹²⁰³ Esta ausencia llamaba especialmente la atención atendiendo al hecho de que tres años antes de la aprobación de la Directiva había entrado en vigor el Reglamento 1836/93, de 29 de junio, por el que se permitía que las empresas del sector industrial se adhieran con carácter voluntario a un sistema comunitario de gestión y auditorías medioambientales en el que su exposición de motivos, señalaba que “un programa comunitario de ecogestión y ecoauditoría debería centrarse en primer lugar en el sector industrial, donde ya se practican sistemas de gestión medioambiental y auditorías medioambientales”. En lo que a la normativa de transposición aprobada en el Estado se refiere, BETANCOR RODRÍGUEZ, en “La Ley de...”, cit., 2002, p.19, atribuye el hecho que no hubiera referencias a los SGA a la falta de un esquema global y general del derecho ambiental en el Estado que “rompa las barreras que existen entre los distintos instrumentos y que los inserte en un sistema normativo integrado al servicio de la protección ambiental”. PERNAS GARCÍA, en *Estudio jurídico sobre...*, cit., 2004, pp.365 y 366, también criticaba la falta de puntos de conexión en la Directiva 96/61/CE y el Reglamento EMAS dado que el control integrado de la contaminación exige legislar también de forma integrada de modo que el legislador establezca relaciones recíprocas entre los instrumentos preventivos, obligatorios y voluntarios, reforzando así sus efectos.

¹²⁰⁴ CASADO CASADO, “La inspección ambiental...”, cit., 2013, p.299. En el mismo sentido DE LA VARGA PASTOR, en “Control e inspección...”, cit., 2018, p. p.34.

del titular en el Sistema EMAS¹²⁰⁵. Esta consideración ya se había recogido en la Recomendación 2001/331, sobre criterios mínimos de las inspecciones medioambientales, señalando que los programas de inspección debían tener en cuenta la información procedente de la realización de ecoauditorías y declaraciones ambientales, en particular las elaboradas por instalaciones controladas y registradas con arreglo al Sistema EMAS¹²⁰⁶. Esta misma previsión es recogida en el artículo 23.4 c) del REI, al referirse a la planificación de las inspecciones ambientales por las autoridades competentes¹²⁰⁷. Es decir, el legislador europeo ha considerado que el hecho de que el titular de una instalación se adhiera de forma voluntaria al Sistema EMAS hace que esa instalación presente, a priori, un menor riesgo de que se produzca o se esté produciendo, una situación que genere un riesgo de contaminación y, en consecuencia, la periodicidad de las visitas de inspección a la misma debe ser mayor que en el caso de aquellas no adheridas.

Es por todo ello que el artículo 12.1.12 del TRLPCIC, establece que cuando la instalación tenga implantado el Sistema EMAS se aporte la última declaración medioambiental validada y sus actualizaciones¹²⁰⁸. Sin embargo, entendemos que esta disposición no es acorde con el artículo 28 de la LPACAP, que reconoce el derecho de los interesados a no aportar documentos que ya se encuentren en poder de la Administración actuante¹²⁰⁹. Es preciso tener en cuenta que será la misma Administración pública, esto es la autonómica a través del órgano competente, quien otorgue la AAI y quien reciba la declaración medioambiental EMAS. Como norma general no debe suceder que dicha competencia recaiga en dos administraciones diferentes ya que la declaración medioambiental incluirá necesariamente, dentro de su alcance, a la instalación IPPC en relación con la que se tramita la AAI.

¹²⁰⁵ *Vid.* Artículo 23.4 de la Directiva 2010/75/UE, de 24 de noviembre, relativo a la evaluación sistemática de riesgos en las inspecciones ambientales.

¹²⁰⁶ *Vid.* Apartado IV.4.b. de la Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo de 4 de abril de 2001, sobre criterios mínimos de las inspecciones medioambientales en los Estados miembro.

¹²⁰⁷ *Vid.* Artículo 23.4.c) del REI, relativo a la evaluación sistemática de riesgos en las inspecciones ambientales.

¹²⁰⁸ *Vid.* Artículo 12.1.12 del TRLPCIC, relativo al contenido de la solicitud de AAI.

¹²⁰⁹ *Vid.* Artículo 28 de la LPACAP, relativo a los documentos aportados por los interesados al procedimiento administrativo.

El único supuesto que podría suponer una excepción a lo que decimos sería aquel en el que la inscripción en el Registro EMAS fuera corporativo entendiéndose por tal, de acuerdo con el Reglamento EMAS, “el registro único de todos o algunos de los centros de una organización que tiene centros situados en uno o varios Estados miembro o en terceros países¹²¹⁰”. En este caso podría ocurrir que una Administración pública tramitase la AAI de la instalación y otra distinta registre a la organización en forma corporativa, esto es, aquella que corresponda según la Comunidad Autónoma o Estado miembro en el que ubique la sede o el centro de gestión de dicha organización. Sin embargo, entendemos que ni aún en estas circunstancias podría exigirse la presentación de la declaración medioambiental validada ya que esta debería ser remitida siempre al órgano competente para gestionar el Registro EMAS de la Comunidad Autónoma en la que se ubica la instalación no solo para su conocimiento sino, sobre todo, a los fines de que informe sobre el cumplimiento de la legislación aplicable en los términos que establece el Reglamento europeo¹²¹¹.

Además, y de un modo mucho más genérico, el artículo 10.3 del REI dispone que para el cumplimiento de las obligaciones de control derivadas de normativa IPPC, el órgano competente deberá tener en cuenta la adhesión al referido Sistema EMAS¹²¹². Se estaría habilitando, de esta forma, el establecimiento de otras medidas de flexibilización distintas a las expresamente reguladas. Más adelante se abordará esta cuestión analizando las posibilidades que de esta previsión normativa se derivan, pero conviene ahora subrayar que tanto la Directiva 2010/75/UE como las disposiciones que la han transpuesto al ordenamiento jurídico del Estado han optado por referirse, exclusivamente, al Sistema europeo EMAS como medio para simplificar el cumplimiento de sus obligaciones sin permitir que otro tipo de sistemas, como el regulado por la norma EN ISO 14001, pueda tener un efecto equivalente.

Con respecto a la aplicación en la CAPV de los beneficios regulados en el artículo 23.4 c) del REI, en relación con la planificación de las inspecciones ambientales por las autoridades competentes, cabe citar el Plan de Inspección y Control Ambiental 2019-2026 del

¹²¹⁰ *Vid.* Artículo 2.29 del Reglamento EMAS, relativo a la definición de registro corporativo.

¹²¹¹ *Vid.* Artículo 13 del Reglamento EMAS, relativo al registro de organizaciones.

¹²¹² *Vid.*, Artículo 10.3 del REI, relativo al contenido de la AAI.

Departamento de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente del Gobierno Vasco¹²¹³. Dicho plan contempla que la frecuencia de la inspección periódica se fijará de acuerdo con un método de evaluación de riesgos que deberá incluir, al menos, tres criterios: el impacto potencial y real de las instalaciones sobre la salud humana y el medio ambiente, teniendo en cuenta los niveles y tipos de emisión, la sensibilidad del medio ambiente local y el riesgo de accidente; el historial de cumplimiento de las condiciones de la AAI y la participación del titular en el Sistema EMAS¹²¹⁴. De acuerdo con el Plan la frecuencia de las inspecciones a las instalaciones IPPC en la CAPV se determinará aplicando el Procedimiento General para la Evaluación Sistemática de Riesgos Ambientales basado en el método IRAM (*Integrated Risk Assessment Method*)¹²¹⁵, donde se define el riesgo de una instalación como el impacto potencial de su actividad sobre el medio o la salud de las personas, teniendo en cuenta el grado de cumplimiento de la normativa y la gestión ambiental que realiza. Cuando la categoría de riesgo es de rango uno, la periodicidad con la que se lleva a cabo la inspección es anual frente a la periodicidad bienal y trienal para las categorías de riesgos de rangos dos y tres. En este sentido, y de conformidad con el procedimiento, a las organizaciones inscritas en el Registro EMAS, independientemente del resultado de su evaluación de riesgos, se les asocia automáticamente una categoría de riesgo de rango tres, lo que implica una periodicidad de inspección trienal.

I.4.2. La no obligación de constituir garantías financieras en relación con la responsabilidad por daños ambientales: una ventaja relativa para las actividades IPPC adheridas a un SGA

La normativa sobre la responsabilidad por daños medioambientales afecta, como ya hemos señalado en otras partes de este trabajo, a las actividades IPPC. En este sentido, de acuerdo con la LRM y su artículo 24, y a diferencia de lo que dispone la Directiva 2004/35/CE de la

¹²¹³ Plan de Inspección y Control Ambiental 2019-2026 del Departamento de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente del Gobierno Vasco. Recuperado el día 2 de mayo de 2021 a las 19:10 de http://www.euskadi.eus/contenidos/tramita_plandep/aaa_res_3265_18_05/es_def/adjuntos/resolucion%20a_probacion%20plan%20de%20inspeccion%202019_2026.pdf

¹²¹⁴ Vid. Apartado 5.3.1 del Plan de Inspección y control ambiental 2019-2026 de la CAPV.

¹²¹⁵ Procedimiento general para la evaluación sistemática de riesgos ambientales por el método IRAM (*Integrated Risk Assessment Method*). Recuperado el día 2 de mayo de 2021 a las 19:35 de http://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/procedimientos_inspeccion/es_def/adjuntos/programadas.pdf

que trae origen la ley¹²¹⁶, los operadores de las actividades incluidas en el anexo II de la norma deben disponer de una garantía financiera que les permita hacer frente a la responsabilidad medioambiental inherente a la que actividad que pretenden desarrollar¹²¹⁷. Pues bien, entre estas actividades, en el primero de los apartados del anexo II, se encuentran las actividades IPPC¹²¹⁸.

Sin embargo, el artículo 28 de la norma establece una serie de exenciones a la constitución de la garantía, entre ellas, dentro de su apartado b), la que afecta a los operadores de aquellas actividades que sean susceptibles de ocasionar daños cuya reparación se evalúe por una cantidad estimada entre 300.000 y 2.000.000 de euros siempre que acrediten mediante la presentación de certificados expedidos por organismos independientes, que están adheridos con carácter permanente y continuado, bien al Sistema EMAS, bien al Sistema ISO 14001¹²¹⁹. La doctrina fundamenta las razones de esta exclusión en el hecho de que el operador que disponga de un SGA en su organización habrá adoptado las medidas adecuadas para minimizar el riesgo de producir daño en el medio ambiente¹²²⁰. Es por ello por lo que se destaca el reconocimiento de las técnicas de autorregulación y autocontrol, como son los SGA, por la LRM aprovechando una “ocasión propicia para conectar estas fórmulas, que cubren aspectos de la protección medioambiental menos atendidos por los instrumentos tradicionales”¹²²¹.

En relación con esta regulación cabría detenerse en dos cuestiones que entendemos relevantes. La primera hace referencia al hecho de que el legislador español haya optado

¹²¹⁶ Directiva 2004/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales.

¹²¹⁷ *Vid.*, Artículo 24.1 de la LRM, relativo a la constitución de una garantía financiera obligatoria.

¹²¹⁸ *Vid.*, Anexo II de la LRM, relativo a las actividades incluidas dentro del ámbito de aplicación de la ley.

¹²¹⁹ La Disposición adicional duodécima de la LRM, relativa a la revisión de los umbrales regulados en el artículo 28 de la ley, señala que “Los umbrales establecidos en el artículo 28 de esta ley para determinar los operadores que quedan exentos de la obligación de constituir garantías financieras serán estudiados y revisados por el Gobierno a la luz de la experiencia derivada de la aplicación del método al que se refiere el artículo 24 para la fijación de la cobertura de las referidas garantías. Antes de 31 de diciembre de 2015 el Gobierno presentará un informe proponiendo el mantenimiento o, en su caso, la modificación, al alza o a la baja, de los citados umbrales”.

¹²²⁰ BETANCOR RODRÍGUEZ, *Derecho ambiental*, cit., 2014, p.1775.

¹²²¹ ESTEVE PARDO, *Ley de responsabilidad...*, cit., 2008, p.113. El autor, pese a todo, señala que la ocasión no se ha aprovechado en la medida de las posibilidades que ofrecía.

por situar en plano de igualdad el Sistema EMAS y el Sistema ISO 14001. Esta cuestión fue abordada con ocasión de la tramitación parlamentaria de la Ley cuando fueron presentadas sendas enmiendas que proponían suprimir la mención al Sistema ISO 14001 en beneficio únicamente del Sistema EMAS al ofrecer este mayores garantías en aspectos como el cumplimiento de la legislación ambiental, la obligatoriedad de realizar una declaración ambiental, la participación de los trabajadores y el establecimiento de un organismo competente que registra a la organización¹²²². En nuestra opinión las razones esgrimidas en las enmiendas planteadas eran suficientes para decantarse únicamente por el sistema europeo como medio para eximir de la constitución de la garantía financiera obligatoria. Pese a todo, la Ley LRM fue aprobada, en los términos inicialmente propuestos sin justificar, a nuestro juicio, la decisión tomada.

La segunda cuestión hace referencia a la, creemos, escasa aplicación práctica de la exención, toda vez que lo habitual será que las actividades IPPC tengan ya constituidas garantías financieras con independencia de que su espectro de daños se situé en las cantidades fijadas por la ley. Esta consideración se recogía en la memoria del análisis de impacto normativo elaborada para la aprobación del Real Decreto 183/2015, de 13 de marzo, por el que se modificaba el Reglamento de Desarrollo Parcial de la LRM, aprobado, a su vez, por el Real Decreto 2090/2008, de 22 de diciembre. En ella se señalaba que, en general, la mayoría de los operadores a los que se limitaba la obligación de constituir una garantía financiera en el ámbito de la responsabilidad medioambiental, contaban ya con obligaciones previas de carácter medioambiental, disponiendo en su gran mayoría de instrumentos de garantía financiera voluntarios que les permitía hacer frente a responsabilidades civiles, que incluyen posibles daños al medio ambiente¹²²³.

¹²²² Las dos enmiendas fueron presentadas por el Grupo Parlamentario de Esquerra Republicana (ERC) y por el Grupo Parlamentario de Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verdes. BOCG. Congreso de los Diputados núm. 130-5 de 17 de mayo de 2007, pp. 49 y 88.

¹²²³ Memoria del análisis de impacto normativo elaborada para la aprobación del Real Decreto 183/2015, de 13 de marzo por el por el que se modifica el Reglamento de desarrollo parcial de la LRM, aprobado por el Real Decreto 2090/2008, de 22 de diciembre. Recuperado el día 12 de marzo a las 10:00 de https://www.miteco.gob.es/gl/calidad-y-evaluacion-ambiental/participacion-publica/Memoria%20RD%20Modificacion%20Reglamento_090712_tcm37-183828.pdf

I.5. La viabilidad de establecer nuevas medidas de simplificación administrativa en la normativa ambiental aplicable a las actividades IPPC adheridas al Sistema EMAS

De acuerdo con lo expuesto en páginas anteriores, resulta evidente la falta de medidas de simplificación administrativa que son aplicables a las actividades IPPC que disponen de un Sistema EMAS en su organización. En consecuencia, procede ahora exponer el análisis realizado sobre la viabilidad de definir nuevas medidas con este propósito y proponer aquellas que sean factibles.

I.5.1. La normativa de transposición al ordenamiento jurídico del Estado habilita para aplicar medidas de simplificación

En el apartado II de este capítulo hemos puesto de manifiesto la insuficiencia de las medidas de simplificación administrativa que la normativa ambiental aplicable a las actividades IPPC contempla para aquellas organizaciones adheridas de forma voluntaria a un sistema de gestión medioambiental. Es por ello por lo que hemos considerado necesario analizar la viabilidad jurídica de establecer nuevas medidas y proponer aquellas que resultarían idóneas para la consecución de un doble objetivo de política ambiental, esto es, facilitar el cumplimiento de la normativa IPPC y potenciar la adhesión a los SGA atendiendo a los beneficios derivados de uso. Esta será, en consecuencia, la finalidad de este apartado teniendo en cuenta, para ello, el marco jurídico normativo que resulta de aplicación.

Resulta imprescindible referirnos, en primer lugar, al artículo 10.3 del REI, relativo al contenido de la AAI. De acuerdo con este artículo el órgano de la Administración pública que sea competente para controlar el cumplimiento de la normativa sobre las emisiones industriales deberá tener en cuenta que, para las instalaciones certificadas mediante el Sistema EMAS, el cumplimiento de las obligaciones de control derivadas de este sistema pueda servir para el efectivo cumplimiento de las obligaciones de control previstas en la normativa IPPC¹²²⁴.

¹²²⁴ *Vid.* Artículo 10.3 del REI relativo al contenido de la autorización ambiental integrada. Este artículo guarda una directa relación con los artículos 6 y 7.2 del Real Decreto 239/2013, de 5 de abril, por el que se establecen las normas para la aplicación del Reglamento EMAS, relativo a la integración del Sistema EMAS en la

Sin embargo, tal y como el legislador ha redactado la disposición creemos que la puesta en práctica de la misma resulta dificultosa y poco efectiva. El intento de hacer valer las obligaciones de control establecidas en el marco del Sistema EMAS para que sirvan de cumplimiento, a su vez, de las obligaciones IPPC es poco realista. Basta una somera comparación de las medidas de control exigidas en cada una de las dos normas que regulan el Sistema de gestión EMAS y el sistema de prevención y control integrados de la contaminación para llegar a esta conclusión. Así, cuando en el Sistema EMAS se hace referencia a las obligaciones de control del propio sistema de gestión, se refiere específicamente a la necesidad de contar con procedimientos para abordar los riesgos que hayan sido identificados, establecer metas y medir el comportamiento ambiental mediante el uso de indicadores o con el mantenimiento de registros que recojan, entre otros, datos como el consumo de electricidad, aguas o materias primas y los residuos generados o las emisiones de GEI. Asimismo, las fases de auditoría interna y de verificación externa propias del Sistema EMAS tienen una finalidad de control sobre el funcionamiento del sistema y su efectividad y de su ajuste a los requisitos del Reglamento que lo regula¹²²⁵. Se trataría, en consecuencia, de un control eminentemente documental, que culmina con la validación de la declaración medioambiental de la organización, trámite en el que el verificador confirma que los datos que en ella figuran son fiables, convincentes y correctos¹²²⁶.

Sin embargo, cuando la normativa IPPC se refiere al cumplimiento de las obligaciones de control por parte de una actividad IPPC dichas obligaciones tienen que ver con la realización, en muchas ocasiones, de tomas de muestras en el suelo o el agua, mediciones de emisiones de contaminantes a la atmósfera o de emisiones sonoras. En este sentido, conviene recordar aquí las obligaciones que en relación con el suministro de información corresponden a estas actividades de acuerdo con el E-PRTR¹²²⁷.

normativa medioambiental, los cuales habilitan para la integración del Sistema EMAS en la legislación y en las políticas medioambientales para desarrollar incentivos regulatorios específicos para las organizaciones que estén registradas en el sistema europeo.

¹²²⁵ Vid. Apartados A.4.5 y A.4.6 del anexo II del Reglamento EMAS, relativos al control de documentos y al control operacional.

¹²²⁶ Vid. Artículo 2.25. del Reglamento EMAS, relativo a la definición del término “validación”.

¹²²⁷ Reglamento 166/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de enero de 2006, relativo al establecimiento de un registro europeo de emisiones y transferencias de contaminantes y por el que se modifican las Directivas 91/689/CEE y 96/61/CE del Consejo. Asimismo, Real Decreto 508/2007, de 20 de

No pueden, pues, equipararse las obligaciones de control de uno y otro sistema, tal y como el REI plantea, y tampoco la propuesta de algún autor que propone reemplazar la inspección de oficio de la autoridad competente por la transmisión periódica de la declaración medioambiental validada en la que se detalle el estado ambiental de la empresa¹²²⁸. Más factible sería referirse a ambos tipos de medidas en términos de complementariedad ya que el control de los aspectos significativos que se someten a seguimiento en un Sistema EMAS recogidos en los correspondientes registros serán, al menos y en todo caso, aquellos a cuyo control obligue la normativa IPPC. La comparación de ambas técnicas preventivas, EMAS e IPPC, no permite afirmar su equivalencia ni su posible utilización indistinta¹²²⁹.

Pese a lo señalado con anterioridad, creemos que la mención contenida en el artículo 10.3 de la norma reglamentaria estatal permite el establecimiento de medidas de simplificación y flexibilización de las obligaciones de control previstas en la normativa IPPC. Que sea o no preciso que dichas medidas estén recogidas expresamente en una norma dependerá del alcance de las mismas. En este sentido, cabe señalar que cuando la medida que se pretenda adoptar redefine el contenido de una obligación modificando la periodicidad de su cumplimiento o su alcance, nos encontraríamos ante medidas de flexibilización que no requerirían ser recogidas en una norma cuando ya tienen amparo en una disposición más general que, de forma clara y sin poner en riesgo la seguridad jurídica, habilite para su aplicación. Por el contrario, otros tipos de medidas dirigidas a la eliminación de trámites preceptivos previstos en la normativa IPPC necesitarían, indefectiblemente, de una regulación expresa que habilite para ello. En todo caso, no es factible sostener que una organización que disponga de un Sistema EMAS pueda quedar exenta de la necesidad de obtener también la preceptiva AAI¹²³⁰ a pesar de que, desde un punto de vista técnico, su obtención pueda resultar más sencillo en comparación con aquellas otras que no disponga del SGA.

abril, por el que se regula el suministro de información sobre emisiones del Reglamento E-PRTR y de las autorizaciones ambientales integradas.

¹²²⁸ PERNAS GARCÍA, *Estudio jurídico sobre...*, cit., 2004 p. 365.

¹²²⁹ NOGUEIRA LÓPEZ, *Ecoauditorías, intervención, pública...*, cit., 2000, pp. 346 a 348.

¹²³⁰ FORTES MARTÍN, "El régimen jurídico...", cit., 2004, p.541. NOGUEIRA LÓPEZ, *Ecoauditorías, intervención, pública...*, cit., 2000, pp. 346 a 348.

I.5.2. Es factible aplicar medidas adicionales de flexibilidad reglamentaria a las actividades IPPC

En aplicación del artículo 10.3 del REI, el órgano competente para otorgar la AAI deberá tener en cuenta que para las instalaciones EMAS, el cumplimiento de las obligaciones de control derivadas de este sistema pueda servir para el efectivo cumplimiento de las obligaciones de control que se deriven de la normativa IPPC. Por lo tanto, es factible jurídicamente concebir medidas de flexibilidad reglamentaria que beneficien a las organizaciones registradas de acuerdo con el Sistema EMAS en relación con el cumplimiento de las obligaciones de la normativa sobre emisiones industriales. Estas medidas están dirigidas, por un lado, a simplificar la remisión formal de los resultados del control de la actividad a la autoridad competente haciéndolo coincidir, cuando sea posible, con la remisión de la información que conforme al Reglamento EMAS, es también preceptiva. Por otro, a flexibilizar el cumplimiento de las obligaciones de control en cuanto a la frecuencia con las que las mismas deben ser cumplidas teniendo en cuenta para ello el menor riesgo asociado a las organizaciones EMAS.

Con respecto a las primeras, esto es, la simplificación en la remisión formal de los resultados del control de las actividades, y teniendo en cuenta que una de las principales diferencias del Sistema EMAS en relación con el Sistema ISO 14001 es, como hemos visto, la obligación de elaborar una declaración medioambiental validada por un verificador ambiental acreditado, puede plantearse la posibilidad de que la presentación periódica de la declaración satisfaga parte de las necesidades de control e información de la Administración en relación con la normativa sobre las emisiones industriales¹²³¹. No obstante, tal y como el estudio RAVE, elaborado en el año 2016 por la Comisión Europea con el fin de reforzar el valor añadido del Sistema EMAS¹²³², dejó patente, no es realista considerar al Sistema

¹²³¹ NOGUEIRA LÓPEZ, “Público y privado...”, cit., 2000, pp. 3935 y 3936. La autora se refiere a esta posibilidad en relación con la normativa ambiental, no a la normativa IPPC en particular, y opina que la propuesta consiste “en la posibilidad de generalizar la realización de auditorías ambientales en el marco de un SGA como una fórmula alternativa de actividad administrativa de limitación”.

¹²³² Reinforcing Added Value for EMAS (RAVE). Recuperado el día 7 de febrero de 2021 a las 18:34 de <https://ec.europa.eu/environment/emas/pdf/other/RAVE%20final%20report.pdf>

EMAS como la “ventanilla única” en la cual las organizaciones presenten toda la información ambiental que les sea requerida en el marco de las obligaciones de control de su actividad que les corresponde, ya no solo por la normativa sobre emisiones industriales sino, en general, por la normativa en materia de medio ambiente¹²³³. Esto es así, según el estudio RAVE, dado que, a pesar de que los requerimientos del Sistema EMAS en materia de remisión de información puedan dar respuesta, a su vez, a muchas de las exigencias sobre control y envío de información, existen importantes diferencias en cuanto a los medios de remisión de esa información, su nivel de precisión, métodos, unidades e incluso en cuanto a la posible presencia de información sensible que no pueda ser hecha pública¹²³⁴. Es por ello por lo que el estudio elaborado propugna el estudio caso por caso en aras a permitir conjugar el cumplimiento de las obligaciones de control y suministro de la información previstas en el Reglamento 1221/2009 y en la normativa ambiental, y más específicamente, y en lo que a los fines de este trabajo se refiere, el cumplimiento de las obligaciones en esta materia recogidas en la normativa IPPC.

En todo caso creemos que es posible identificar obligaciones de remisión de información que serían susceptibles de un tratamiento unificado, de forma que las organizaciones IPPC inscritas en el registro EMAS puedan dar cumplimiento simultáneo a las mismas. Este ejercicio conlleva resultados que permiten afirmar la existencia de beneficios en términos de simplificación de cargas administrativas para el administrado o para las autoridades competentes. En este sentido es fundamental referirnos al Real Decreto 508/2007, de 20 de abril, por el que se regula el suministro de información sobre emisiones del Reglamento E-PRTR y de las autorizaciones ambientales integradas. La norma obliga a que los titulares de las instalaciones donde se desarrollen las actividades industriales recogidas en el anexo I por encima de los umbrales de capacidad que se recogen el mismo¹²³⁵, comuniquen anualmente a la autoridad competente las cantidades de aquellos elementos que se contemplan en el artículo tercero del Real Decreto y se detallan en el anexo III. Además, es

¹²³³ Reinforcing Added Value for EMAS (RAVE), p. 15.

¹²³⁴ Reinforcing Added Value for EMAS (RAVE), p. 16. Por ejemplo, en relación con la información amparada por el secreto o la propiedad industrial.

¹²³⁵ *Vid.* Anexo I del Real Decreto 508/2007, de 20 de abril, relativo al listado de actividades industriales sujetas al deber de información ambiental. En el listado se recogen las actividades del anexo I del TRLPCIC, y otras no incluidas en esta disposición.

factible que la autoridad pueda requerir al titular de la instalación la remisión de la información complementaria que estime necesaria, como por ejemplo las características de la instalación, del proceso, del régimen de funcionamiento, uso de combustibles, producción, suministros y consumos¹²³⁶.

Si el contenido y el alcance de esta obligación de suministro de información que compete al titular de la instalación IPPC en virtud de la norma que la regula, se compara con el contenido y alcance de la obligación relativa a la presentación de informes medioambientales que el Reglamento EMAS incorpora en su anexo IV, es posible identificar determinados elementos cuya remisión es exigida por los dos regímenes normativos. Entre ellos, cabría destacar los relativos a la información basada en indicadores de comportamiento medioambiental, calculados de acuerdo con las directrices de dicho anexo, que se centran en los siguientes ámbitos: energía, materiales, agua, residuos, uso del suelo en relación con la biodiversidad y emisiones. Asimismo, deberán suministrarse indicadores específicos de comportamiento medioambiental propios de cada organización¹²³⁷.

Además de las obligaciones de suministro de información que el Real Decreto 508/2007 establece, existen otras que la propia AAI que se otorgue a una instalación IPPC fijará dentro de su condicionado en relación con el control de las emisiones a los diferentes medios, la producción y gestión de residuos y, en general, con todos aquellos aspectos que puedan tener un impacto sobre el medio ambiente. En la CAPV dichas obligaciones forman parte de un documento, que se denomina programa de vigilancia ambiental, y que debe ser elaborado por el promotor de la actividad recogiendo el conjunto de obligaciones propuestas por el promotor de la actividad al presentar la solicitud de AAI, así como las establecidas en esta autorización. El programa deberá concretar los parámetros a controlar, los niveles de referencia para cada parámetro, la frecuencia de los análisis o mediciones, las técnicas de muestreo y análisis y la localización en detalle de los puntos de muestreo. Deberá

¹²³⁶ *Vid.* Artículo 3 del Real Decreto 508/2007, de 20 de abril, relativo al suministro de información de las instalaciones sobre sus emisiones y anexo III relativo a la información del complejo industrial y datos de emisiones.

¹²³⁷ *Vid.* Apartado C del anexo IV del Reglamento EMAS, relativo a la información basada en indicadores de comportamiento medioambiental e información cualitativa.

incorporar asimismo el correspondiente presupuesto y la determinación de los indicadores característicos de la actividad y la sistemática de análisis de dichos indicadores, que permitan la comprobación de la eficacia de las medidas y mecanismos implantados por la propia empresa para asegurar la mejora ambiental¹²³⁸.

Sin embargo, y pese a las similitudes mencionadas, no creemos que de ello se derive un ahorro en trámites administrativos que permitan la remisión simultánea de la información requerida conforme al Real Decreto 508/2007 y de aquella otra que el titular de la instalación deba remitir a la autoridad competente conforme a la AAI otorgada. Dos razones sustentan esta opinión. En primer lugar, es preciso tener en cuenta que el momento en el que resulta preceptiva la remisión de la información exigida conforme a la normativa sobre las emisiones industriales puede no ser coincidente con aquel en el que se produce la presentación de la declaración ambiental conforme al Reglamento EMAS. A este respecto hay que recordar que la remisión de la información correspondiente al año anterior, tal y como se prevé en el Real Decreto 508/2007, se debe producir antes del 31 de marzo de cada año¹²³⁹. Sin embargo, la remisión de la declaración EMAS dado que no tiene una fecha concreta fijada, depende de la anticipación con la que la organización la elabore y se someta a verificación. Pero resultaría ciertamente complejo que dicha declaración, incorporando la información correspondiente al año anterior, pueda elaborarse y someterse a al control del verificador en los primeros tres meses de del año. En segundo lugar es relevante señalar que la frecuencia de la remisión de la información sobre el control de las condiciones previstas en la AAI no es la misma para todos los tipos de emisiones a los diferentes medios. Esta frecuencia puede ser anual, bienal, trienal o incluso superior por lo que resultará complejo acompañar la elaboración de esta información con la de la correspondiente declaración EMAS.

A estas dificultades cabría contraponer el hecho de que el modo en que la información es remitida a la autoridad competente para aplicar la normativa IPPC y al organismo

¹²³⁸ Programa de vigilancia ambiental en la CAPV. Recuperado el día 14 de mayo de 2019 a las 19:00 de <http://www.euskadi.eus/autorizacion/aai-ippc/web01-a2ingkut/es/>

¹²³⁹ Vid. Apartado 1.2.7 de la Guía para la implantación del E-PRTR. Recuperado el día 7 de febrero de 2021 a las 15:20 de [http://www.prtr-es.es/Data/images//Gu%C3%ADa%20Implantaci%C3%B3n%20E-PRTR%20Septiembre%202006%20\(en%20espa%C3%B1ol\)-AAAF44342FE7DB1C.pdf](http://www.prtr-es.es/Data/images//Gu%C3%ADa%20Implantaci%C3%B3n%20E-PRTR%20Septiembre%202006%20(en%20espa%C3%B1ol)-AAAF44342FE7DB1C.pdf)

competente EMAS constituye una ventaja puesto que en ambos casos esta remisión se debe hacer de forma electrónica en cumplimiento de lo dispuesto en la LPACAP. A título ilustrativo, en la CAPV la remisión de toda la información que concierne al procedimiento de obtención la AAI y el posterior seguimiento de su condicionado a través del programa de vigilancia ambiental se materializa mediante el denominado sistema de información y tramitación ambiental “Ingurunet” que es también el sistema que debe utilizarse para la remisión de la declaración ambiental EMAS¹²⁴⁰.

No obstante, y pese a que el formato electrónico pueda ser el mismo, el ahorro de trámites administrativos no consideramos que sea muy relevante. Y ello porque en todo caso la información debe recogerse y ser tratada para dar respuesta a lo exigido por ambas normativas con independencia de que la remisión de esa información se lleve a cabo una sola vez, cuestión esta que, con el uso de los medios electrónicos disponibles en las administraciones públicas de las diferentes Comunidades Autónomas, no parece que, a priori, suponga un ahorro destacable.

El segundo tipo de medidas de flexibilización tendría por finalidad fijar una frecuencia mayor para aquellas organizaciones EMAS sometidas a la normativa sobre emisiones industriales en relación con las obligaciones de control relativas a los siguientes aspectos: emisiones a la atmósfera; emisiones sonoras; calidad del agua de vertido; calidad del suelo e indicadores del funcionamiento de la actividad.

La aplicación de este tipo de medidas de flexibilización, que conllevaría un beneficio para las organizaciones EMAS a las que resulte de aplicación la normativa IPPC, con el consiguiente ahorro de trámites administrativos y de recursos económicos, tendrá que ser modulado teniendo en cuenta el riesgo que se derive de la actividad. De esta forma sería factible que de acuerdo con los resultados que se obtengan durante el primer año de control se puedan determinar otras periodicidades para las organizaciones EMAS cuando dichos resultados muestren el cumplimiento del condicionado de la AAI.

¹²⁴⁰ Sistema de información y tramitación ambiental del Gobierno Vasco, Ingurunet. Recuperado el día 14 de mayo de 2019 a las 19:45 de <http://www.euskadi.eus/ingurunet/web01-s2ing/es/>

I.6. La no conveniencia de establecer la adhesión obligatoria de las actividades IPPC al Sistema de EMAS.

Al referirnos a las diferencias existentes entre el Sistema EMAS y el Sistema ISO 14001 hemos puesto de manifiesto que estas se centran en la garantía del cumplimiento de la legislación ambiental que supone el sistema europeo; en la mayor transparencia que este ofrece como consecuencia de la obligación de elaborar una declaración ambiental que se difunde públicamente y el relevante papel de control que el organismo competente en cada Administración pública desempeña asegurando el cumplimiento de los requisitos del sistema europeo. Estas razones creemos que permiten afirmar la prevalencia del Sistema EMAS sobre el sistema regulado por la norma EN ISO 14001 cuando se valora la posibilidad de aplicar medidas de flexibilización para el cumplimiento de las obligaciones contempladas en la normativa sobre emisiones industriales.

Esta afirmación encuentra su fundamento, en primer lugar, en el propio Reglamento 1221/2009 cuando, como ya hemos visto, se anima a los Estados miembro a incorporar medidas en este sentido¹²⁴¹, y en segundo lugar, en el Real Decreto 239/2013, de 5 de abril, por el que se establecen las normas para la aplicación del Reglamento, habilitando a las Comunidades Autónomas para la integración del Sistema EMAS en la legislación y las políticas medioambientales y, en particular, en los procedimientos de contratación pública¹²⁴².

En la normativa ambiental en vigor es posible encontrar disposiciones que avalan lo que decimos empezando por la propia Directiva sobre las emisiones industriales que hace referencia exclusivamente al Sistema EMAS sin mencionar en ningún caso el Sistema ISO 14001. Sucede lo mismo en la CAPV con la normativa a la que hemos hecho referencia en páginas anteriores y que regula de la gestión de los residuos de demolición y construcción o la normativa de desarrollo de la LPCCS.

¹²⁴¹ *Vid.* Artículo 38 del Reglamento EMAS, relativo a EMAS y otras políticas e instrumentos en la Comunidad.

¹²⁴² *Vid.* Artículos 6 y 7 del Real Decreto 239/2013, de 5 de abril, por el que se establecen las normas para la aplicación del Reglamento EMAS, relativos a la Integración del Sistema EMAS en la normativa medioambiental y al fomento del sistema.

Sin embargo, una cosa es mantener la prevalencia de EMAS sobre ISO 14001 y otra muy distinta es defender la obligatoriedad del sistema europeo para determinadas actividades tales como las IPPC. En este sentido hay que recordar que los SGA tienen, tal y como hemos señalado al comienzo de este capítulo, su carácter voluntario como nota más característica. En lo que al Sistema EMAS se refiere, esta cuestión no fue pacífica ya en la génesis del primer Reglamento europeo regulador del sistema. En los primeros trabajos de elaboración de la norma se propuso que el sistema fuera obligatorio para algunos sectores, pero ante la presión del mercado aduciendo que lo fundamental era que la propia organización tomara la iniciativa y fuera una decisión interna si se quería que el sistema tuviera la eficacia requerida, se optó finalmente por su voluntariedad. La obligatoriedad se sustituyó por la necesidad de que intervenga en el sistema un verificador acreditado independiente¹²⁴³. Tal y como algún autor ha señalado, el dotar al Sistema EMAS de este carácter voluntario fue realista puesto que lo contrario, es decir, convertirlo en obligatorio hubiera supuesto poner prácticamente a todas las empresas en una situación de ilegalidad que hubiera desembocado en una inaplicación de la norma¹²⁴⁴.

Resulta relevante referirnos en este punto al dictamen emitido por el Comité Económico y Social en relación con la propuesta de Reglamento EMAS del año 1992, en el que el Comité exponía las razones en favor de su carácter voluntario¹²⁴⁵. Se citaban así, la independencia con respecto a procedimientos de protección del medio ambiente tradicionales; el objetivo perseguido por el sistema de obtener resultados medioambientales que vayan más allá del mínimo legal requerido; y la promoción de una competencia positiva entre las empresas al dar publicidad al sistema.

¹²⁴³ HUERTA HUERTA y HUERTA IZAR DE LA FUENTE, *Tratado de derecho...*, cit., 2000, p. 256; MARTÍN MATEO, en *Manual de derecho...*, cit., 2003, p. 139, menciona que en algún momento se pensó en establecer auditorías obligatorias para industrias de determinado tamaño y características, lo que se abandonó pronto, al optar por el autocompromiso y la presión indirecta del mercado.

¹²⁴⁴ DE MIGUEL PERALES, *Derecho español del...*, cit., 2000, p. 426.

¹²⁴⁵ Dictamen del Comité Económico y Social de 22 de octubre de 1992 sobre la propuesta de Reglamento (CEE) del Consejo por el que se permite que las empresas del sector industrial se adhieran con carácter voluntario al sistema comunitario de auditoría medioambiental.

El Comité adelantaba la posibilidad de que el sistema se convirtiera en obligatorio. Se refería a la acumulación de experiencia derivada del uso del instrumento sobre cuya base se pudiera estudiar la conveniencia de implantar un sistema “generalizado” obligatorio en el marco de su revisión. Asimismo, consideraba que era preciso estudiar ya la posibilidad de hacerlo obligatorio en el marco de las disposiciones específicas relativas a aquellas empresas cuya “producción comporta riesgos medioambientales especialmente grandes”¹²⁴⁶.

Siendo esto cierto si nos referimos en abstracto al conjunto de actividades e instalaciones que bajo la denominación genérica de “organización” que el Reglamento EMAS emplea para referirse a las compañías, sociedades, firmas, empresas autoridades o instituciones que pueden participar de forma voluntaria en el Sistema EMAS¹²⁴⁷, cabe plantearse si, para el grupo de actividades incluidas dentro del ámbito de aplicación de la normativa IPPC la adhesión al sistema podría convertirse en un requisito de obligado cumplimiento.

De acuerdo con algunas opiniones sería posible justificar el carácter obligatorio del sistema en base a las similitudes que los sistemas presentan. En este sentido, y pese a su distinta naturaleza jurídica, ambos sistemas se basan en los principios de prevención, de información y de participación ambiental y persiguen los objetivos de mejora continua y de consecución del nivel más elevado de protección ambiental. Ambos tratan de superar las ineficiencias a las que conduce el mero control de la contaminación una vez que esta se ha generado mediante el empleo de las técnicas denominadas de “fin de tubo”, integrando la variable ambiental como un elemento más de la gestión del conjunto operacional de la organización¹²⁴⁸.

¹²⁴⁶ SANTAMARÍA ARINAS, en *Curso básico de...*, cit., 2019, p. 348, advierte sobre los problemas prácticos que se suscitan al establecer la obligatoriedad de los sistemas de auditoría ambiental y el incumplimiento de esta obligación. Opina que la institucionalización de los instrumentos voluntarios puede conllevar su estancamiento coyuntural que estaría frenando otras tácticas de avance hacia un desarrollo verdaderamente sostenible.

¹²⁴⁷ *Vid.* Artículo 1 del Reglamento EMAS, relativo al objetivo de la norma en relación con el artículo 2.21 relativo a la definición del término “organización”.

¹²⁴⁸ FORTES MARTÍN, “El Régimen jurídico...”, cit., 2004, pp.533 y 534. Añade el autor que una empresa que cuenta con un sistema de gestión EMAS se encuentra en mejor posición para propiciar el desarrollo y aplicación de nuevas tecnologías y que la existencia de un SGA en la instalación puede contribuir a que los responsables de la misma se muestren receptivos a la introducción de nuevas tecnologías y, en cualquier caso, a situar a las instalaciones muy por encima del mínimo de cumplimiento de las prescripciones legales.

Asimismo, la obligación de gestionar el riesgo que es inherente a muchas actividades con fuertes impactos sobre el medio ambiente, como son las actividades IPPC, una obligación que no puede dejarse su arbitrio abonaría la obligatoriedad del Sistema EMAS para dichas actividades¹²⁴⁹.

Sin embargo, otras opiniones se muestran más favorables al mantenimiento de la voluntariedad del sistema también para las actividades IPPC apoyándose en la complementariedad entre los dos instrumentos dado que este es su verdadero sentido, el enfoque tradicional de “*command and control*” como establece la exposición de motivos del Reglamento EMAS¹²⁵⁰. Es por ello que el contenido de AAI se integrará en el contenido de la auditoría medioambiental como parte fundamental de ella y a ello deberá dar repuesta el sistema interno de gestión ambiental.

Muestra de esta complementariedad es el hecho de que los documentos sobre las conclusiones sobre las MTD de algunos sectores IPPC incluyan entre dichas técnicas la implantación y cumplimiento de un SGA que reúna una serie de características entre las que podemos destacar como propias del Sistema EMAS la garantía del cumplimiento de la legislación ambiental, la implicación de los trabajadores y el establecimiento de procedimientos de comunicación¹²⁵¹.

Creemos que el carácter voluntario de la adhesión al Sistema EMAS debe mantenerse para las actividades IPPC teniendo en cuenta, por un lado, que dicho carácter puede incentivar mejor el papel activo del mercado en la mejora del medio ambiente, en lugar de hacerlo de un modo exclusivamente imperativo, y por otro, en base a que, no debe olvidarse, que el Sistema EMAS lleva implícita la superación, en la medida que sea posible, de los mínimos establecidos legalmente. Este esfuerzo adicional no puede ser exigido a una organización, ni siquiera en el supuesto de que se trate de una actividad con un previsible gran impacto

¹²⁴⁹ MARTÍN MATEO, *Manual de derecho...*, cit., 2003, p. 140. El autor alude también al hecho de que las actividades IPPC tengan que aportar una amplia documentación “lo que prácticamente supone el recurso a la Ecoauditoría”.

¹²⁵⁰ FORTES MARTÍN, “El Régimen jurídico...”, cit., 2004, p.538.

¹²⁵¹ A título de ejemplo, el Documento de conclusiones sobre las mejores técnicas disponibles para la incineración de residuos, establece en su apartado 1.1 como MTD, el establecimiento de SGA, citando expresamente el Sistema EMAS, como referencia.

ambiental puesto que, si cumplir con unos parámetros más estrictos que los previstos en la normativa fuera algo necesario que deba imponerse, lo que debería hacerse es modificar la legislación aplicable a dicha actividad.

No obstante, y pese a reconocer la oportunidad de mantener la naturaleza voluntaria del Sistema EMAS, si parece necesario llevar a cabo un esfuerzo para que en caso de que la aplicación de los dos instrumentos coincida sobre una actividad, se eviten esfuerzos innecesarios para las organizaciones y para las autoridades competentes tratando de buscar sinergias entre los dos sistemas en los términos que hemos expuesto en apartados anteriores.

II. BREVE REFERENCIA AL SISTEMA DE ETIQUETA ECOLÓGICA EUROPEA: LA AUSENCIA DE INCENTIVOS REGULATORIOS PARA LAS ACTIVIDADES IPPC

II.1. El sistema europeo de Etiqueta Ecológica: sus elementos clave

El sistema voluntario de etiquetado ecológico de la Unión Europea (en adelante, EEE) regulado por el Reglamento 66/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de noviembre de 2009, relativo a la etiqueta ecológica de la UE (en adelante, Reglamento EEE)¹²⁵², se encuadra en el conjunto de instrumentos de regulación, gestión y verificación ambiental que sirven para identificar aquellos productos y servicios con menores repercusiones en el medio ambiente, suministrando información y estimulando a los consumidores y usuarios¹²⁵³. No obstante, la EEE no es el único sistema de etiquetado ecológico al que los productores y prestadores de bienes y servicios pueden recurrir con el fin de demostrar a los consumidores el cumplimiento de exigentes requerimientos ambientales. Otros ejemplos son, en Alemania, el sistema denominando *Der Blaue Engel* (el Ángel Azul) y, en los Países Nórdicos, el sistema *Nordic Swan* (el Cisne Nórdico)¹²⁵⁴.

¹²⁵² El sistema fue creado en 1992 a través del Reglamento 880/1992 del Consejo, de 23 de marzo, relativo a un sistema comunitario de concesión de etiqueta ecológica. Posteriormente fue revisado y dio lugar al Reglamento 1889/2000, ya derogado y sustituido por el Reglamento actual.

¹²⁵³ GUILLÉN NAVARRO, “La etiqueta ecológica...”, cit. 2020, p. 46.

¹²⁵⁴ MARTÍN MATEO, en *Nuevos instrumentos de...*, cit., 1994, pp.48 y 49, señala que el sistema tiene su referente más directo en el Ángel Azul alemán lo que le confiere una importancia considerable.

Precisamente, uno de los factores que más han incidido en la insuficiente implantación de la EEE ha sido su coexistencia con otros sistemas de ecoetiquetados nacionales¹²⁵⁵.

La EEE forma parte de la política de producción y consumo sostenibles de la Comunidad, cuyo objetivo es reducir el impacto negativo de la producción y el consumo sobre el medio ambiente, la salud, el clima y los recursos naturales, promoviendo productos que tengan un nivel elevado de comportamiento ambiental. A tal fin, el sistema exige que los criterios que deben cumplir los productos para llevar la etiqueta se basen en el mejor comportamiento ambiental alcanzado por los productos en el mercado comunitario. Esos criterios, que deben ser fáciles de entender y utilizar y deben basarse en pruebas científicas tomando en consideración los últimos avances tecnológicos, se orientan al mercado y se limitan a los impactos más importantes de los productos sobre el medio ambiente durante la totalidad de su ciclo de vida¹²⁵⁶.

La relevancia que la Unión Europea otorga a este instrumento se refleja en el Plan de trabajo estratégico de la EEE 2020-2024¹²⁵⁷; herramienta operativa para la planificación y la gestión de actividades relacionadas con el sistema de etiqueta previsto en el artículo 7.4 del Reglamento EEE. Este Plan remite a su vez al Plan de Acción de Economía Circular¹²⁵⁸, donde se reconoce el valioso papel de los criterios de la EEE para inspirar legislación obligatoria y prescribir la inclusión sistemática de sus criterios en la economía circular, reconociendo, no obstante, la propia Comisión Europea que el sistema tiene un impacto reducido debido a las limitaciones que imponen los enfoques voluntarios.

Como instrumento diseñado para la protección del medio ambiente pueden destacarse algunas notas características del sistema. En primer lugar, su carácter preventivo, puesto que persigue el diseño, la producción y comercialización de productos y servicios que

¹²⁵⁵ LOZANO CUTANDA, “El futuro de...”, cit., 2010, p.7.

¹²⁵⁶ Considerando nº 5 del Reglamento EEE.

¹²⁵⁷ COM (2020) 98 de 11 de marzo de 2020: Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo. Plan de trabajo estratégico de la etiqueta ecológica de la UE 2020-2024.

¹²⁵⁸ *Vid.* Apartado 2.1 de la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Nuevo Plan de acción para la economía circular.

tengan un efecto reducido durante todo su ciclo de vida¹²⁵⁹. En segundo lugar, su carácter de instrumento horizontal dado que en la concesión de la etiqueta se consideran de forma global e integrada todos los efectos ambientales del producto o servicio¹²⁶⁰. En tercer lugar, su consideración de instrumento de mercado cooperador en la medida en que su contexto natural de actuación es el mercado de servicios y productos donde se desarrollan las relaciones entre los empresarios y los consumidores y usuarios¹²⁶¹. En cuarto y último lugar, su grado de flexibilidad en cuanto a su exigencia ya que se trata de una técnica voluntaria y nada impide que un producto o servicio pueda seguir en el mercado sin haber obtenido la etiqueta¹²⁶².

II.2. Las ventajas derivadas de la utilización de la EEE

El sistema de EEE es, desde su creación en 1992, un instrumento voluntario al que pueden optar los fabricantes y prestadores de servicios para los cuales la Unión Europea haya establecido criterios de concesión de la etiqueta¹²⁶³. La Comisión Europea destaca una serie de beneficios que se derivan del sistema destacando, especialmente, el hecho de que se surja una mayor conciencia sobre los beneficios de los productos ecológicos creando, así, un clima favorable para el mercado ecológico. Además, se añade, el que los fabricantes y prestadores de servicios puedan encontrar formas para optimizar sus productos y procesos de producción aumentando la rentabilidad y la reputación de su empresa y de su marca¹²⁶⁴.

¹²⁵⁹ Vid. Artículo 6.3 del Reglamento EEE, relativo a los requisitos generales para los criterios de la Etiqueta Ecológica de la UE.

¹²⁶⁰ FERNÁNDEZ RAMOS, “Aproximación al sistema...”, cit., 1994, p.114.

¹²⁶¹ MORA RUÍZ, *La gestión ambiental...*, cit., 2007, pp.186 y 187.

¹²⁶² MORA RUÍZ, *La gestión ambiental...*, cit., 2007, p.189. El carácter voluntario del sistema queda patente ya en el artículo 1 del Reglamento 66/2010, de 29 de noviembre de 2009, relativo al objeto de la norma cuando señala que el sistema es voluntario.

¹²⁶³ El catálogo de productos y servicios para los cuales la Unión Europea ha establecido criterios ecológicos para la concesión de la EEE se encuentra disponibles en la página www.ecolabel.eu. El catálogo de productos y servicios que han optado por la etiqueta se encuentra disponible en la página <http://ec.europa.eu/ecat/>. En septiembre de 2020 el número de productos y servicios era de 75.796 pertenecientes a 24 categorías de productos. De ellos 15.768 correspondían a España. Información recogida en <https://ec.europa.eu/environment/ecolabel/facts-and-figures.html>

¹²⁶⁴ EU Ecolabel for businesses. Recuperado el día 3 de febrero de 2021 a las 19:00 de <https://ec.europa.eu/environment/ecolabel/eu-ecolabel-for-businesses.html>

También la doctrina pone de manifiesto los beneficios derivados de la EEE. Desde el lado del productor o prestador de servicios se destaca la utilidad de este instrumento como carta de presentación en el mercado que se convierte en una ventaja comercial¹²⁶⁵. Junto a esta primera consideración se pone de relieve el hecho de que esta apuesta voluntaria por la etiqueta suponga implicarse en la tutela ambiental, haciendo efectivo el principio de responsabilidad compartida¹²⁶⁶. Desde la perspectiva del consumidor, se subraya que, como instrumento de información y estímulo a consumidores y usuarios les ayuda a escoger productos y servicios con menores repercusiones sobre el medio ambiente¹²⁶⁷.

II.3. La inexistencia de beneficios de flexibilidad y reducción de cargas administrativas como consecuencia de la adhesión voluntaria al sistema de EEE

La identificación de beneficios de tipo administrativo en el sistema de EEE que permitan una mayor flexibilidad en el cumplimiento de las obligaciones que la normativa sobre las emisiones industriales contempla para las actividades IPPC, a semejanza del ejercicio que hemos llevado a cabo en relación con el Sistema EMAS, ha precisado del estudio de la normativa que regula este instrumento voluntario.

En este sentido, ha sido imprescindible partir del Reglamento EEE, en el que se regula el funcionamiento de la EEE y en el que únicamente se han identificado medidas dirigidas a promocionar este instrumento. Así, el artículo 12 de la norma menciona: a las campañas de

¹²⁶⁵ DELGADO PIQUERAS, “Ambiente y comercio...”, cit., 2000, p.1. En lo que a la EEE y su aplicación en el sector turístico se refiere, GUILLÉN NAVARRO, en “Turismo y medio...”, cit., 2019, p.584, afirma que el potencial turístico y la conciencia medioambiental marcan la expansión de la etiqueta entre los establecimientos turísticos, que tratan de ofrecer una visión moderna y respetuosa con el medio ambiente y hacer frente a la demanda de un nuevo perfil de turista denominado eco-inteligente (LOHAS).

¹²⁶⁶ En este sentido, LOZANO CUTANDA, “La nueva etiqueta...”, cit., 2001, p.29.

¹²⁶⁷ GUILLÉN NAVARRO, “La etiqueta ecológica...”, cit., 2020, p. 3. NOVOA LÓPEZ, en “El etiquetado sostenible...”, cit., 2018, p.18, destaca, citando a SAMMER y WÜSTENHAGEN, en “The influence of...”, cit., 2006, pp.185-199, y a ESPAÑA, en “El mercado de...”, cit., 2014, p.3, que el etiquetado ecológico se presenta como una de las mejores maneras para combatir la brecha de información sobre el comportamiento ético, social y medioambiental de la empresa además de ayudar a tomar una decisión informada a los consumidores sobre los productos que desean adquirir. CARRERO BOSCH, VALOR MARTÍNEZ Y REDONDO PALOMO, en “Los determinantes de...”, cit., 2015, p.246, subrayan que las etiquetas de contenido social y ambiental se presentan como una forma eficaz de reducir las asimetrías de información y dar poder al consumidor y, desde la oferta, es una forma de reconocimiento y ventaja competitiva para aquellas empresas comprometidas social y medioambientalmente.

sensibilización, información y educación dirigidas a consumidores, fabricantes, productores, mayoristas, proveedores de servicios, responsables de la adjudicación de contratos públicos, comerciantes, minoristas y al público en general; el fomento de la adopción del sistema entre las PYME; la promoción a través del sitio web de la etiqueta y la fijación de objetivos para la adquisición de productos que ostenten la EEE en el marco de la contratación pública¹²⁶⁸.

En lo que la normativa del Estado se refiere, cabe señalar que la única norma que regula esta cuestión es el Real Decreto 234/2013, de 5 de abril, por el que se establecen normas para la aplicación del Reglamento EEE. Dentro de este Real Decreto, y a los fines de este trabajo, creemos que es relevante destacar el contenido de dos artículos, el 3 y el 4, en los que respectivamente se regula la promoción de la EEE y su integración en la normativa medioambiental y en los procedimientos de contratación pública¹²⁶⁹.

Con respecto a la primera cuestión, la promoción del sistema del sistema voluntario de EEE, el Real Decreto 234/2013 se pronuncia en idénticos términos que los recogidos en el Reglamento europeo. El artículo 4 señala que las administraciones públicas, en sus respectivos ámbitos de competencia, dispondrán lo necesario para que la EEE sea tenida en cuenta en la legislación y las políticas medioambientales y en particular, en los procedimientos de contratación pública.

Finalmente, en la CAPV, el artículo 97 de la LGPMAPV, recoge, dentro del capítulo dedicado a los instrumentos de tutela y gestión ambiental, a la etiqueta ecológica, estableciéndose únicamente que "el órgano ambiental de la CAPV promoverá la difusión de

¹²⁶⁸ *Vid.* Artículo 12 del Reglamento EEE.

¹²⁶⁹ *Vid.* Artículos 3 y 4 del Real Decreto 234/2013, de 5 de abril, relativos a la promoción de la EEE y su integración en la normativa medioambiental y en los procedimientos de contratación pública, respectivamente. SANZ RUBIALES, en "La protección del...", cit., 2018, p.80, señala que en materia de contratación pública se aprecia la evolución de instrumentos jurídico-públicos como el Sistema EMAS o la etiqueta ecológica que nacen como técnicas de fomento voluntarias y se van aproximando a técnicas de policía, cuasi obligatoria, mediante el reforzamiento de su condición de pruebas especialmente adecuadas para demostrar el cumplimiento de los requisitos ambientales y, en su caso, la solvencia técnica de los licitadores.

información a los consumidores y empresas sobre los objetivos y características de los sistemas de ecoetiquetado"¹²⁷⁰.

Del análisis de las disposiciones expuestas puede afirmarse que no existen medidas de simplificación de cargas administrativas ambientales para las actividades IPPC. Este hecho está motivado por las escasas conexiones existentes entre la normativa sobre las emisiones industriales y la normativa que regula la EEE. Dos son, en nuestra opinión, las razones para ello.

La primera porque el sistema de EEE centra su atención en el producto más que en la actividad que los produce, a diferencia de lo que sucede con la normativa IPPC que se focaliza en el funcionamiento de la actividad. Así lo deja claro el Reglamento EEE, cuando en su artículo 2 señala que esta norma se aplicará a todo bien o servicio suministrado para distribución, consumo o utilización en el mercado comunitario, ya sea mediante pago o de forma gratuita¹²⁷¹. Por su parte la Directiva 2010/75/UE, también en su artículo 2 deja patente que su ámbito de aplicación lo constituyen las actividades industriales que den lugar a contaminación, mencionadas en los capítulos II a VI¹²⁷².

La segunda razón que determina la escasa interconexión entre ambas normativas tiene que ver con el limitado grupo de productos para los que la Comisión Europea ha establecido criterios de concesión de la EEE que a su vez procedan de instalaciones en las que se desarrollen actividades IPPC. Así, únicamente existirían dos categorías de productos para los que es posible optar a la etiqueta y además se encuentran dentro del ámbito de aplicación

¹²⁷⁰ Vid. Artículo 97 de la LGPMAPV, relativo a la ecoetiqueta. El Proyecto de Ley de Administración Ambiental de Euskadi contempla en su artículo 23 que las administraciones públicas que actúen en los procedimientos de intervención ambiental regulados en el presente título estarán obligadas a impulsar el sistema de EEE. El artículo 81 señala que las administraciones públicas promoverán la utilización de la etiqueta ecológica de la Unión Europea adoptando medidas como la incorporación en los procedimientos de contratación pública la utilización de la EEE de acuerdo con lo que en esta materia señale la normativa sobre contratos del sector público. Este tipo de medidas, incorporando la política ambiental en la contratación pública, supone un enfoque ambicioso que remueve los obstáculos normativos hasta ahora existentes. Esta es la opinión de GALLEGO CÓRCOLES, en "La integración de...", cit., 2017, pp.112 y 113, resaltando la complejidad de este proceso.

¹²⁷¹ Vid. Artículo 2 del Reglamento 66/2010, de 25 de noviembre de 2009, relativo a su ámbito de aplicación.

¹²⁷² Vid. Artículo 2 de la Directiva 2010/75/UE, de 24 de noviembre, relativo a su ámbito de aplicación.

de la normativa sobre las emisiones industriales. Estas categorías son las correspondiente a los productos siguientes: revestimientos rígidos¹²⁷³ y papel¹²⁷⁴.

¹²⁷³ Decisión 2009/967/CE de la Comisión de 9 de julio de 2009 por la que se establecen los criterios ecológicos para la concesión de la etiqueta ecológica comunitaria a los revestimientos rígidos.

¹²⁷⁴ Decisión 2019/70/UE de la Comisión de 11 de enero de 2019 por la que se establecen los criterios de la etiqueta ecológica de la UE para el papel gráfico y Decisión 2020/1803/UE de la Comisión de 27 de noviembre de 2020 por la que se establecen los criterios de la etiqueta ecológica de la UE aplicables a la categoría de productos «papel impreso, papel para escritorio y bolsas de papel».

RECAPITULACIÓN

1. La Directiva 2010/75/UE, de 24 de noviembre, sobre las emisiones industriales, aborda la gestión de los impactos que sobre el medio ambiente y la salud humana son susceptibles de producirse como consecuencia del desarrollo de las actividades que, a priori, tienen un mayor potencial contaminante. La norma supera la visión fragmentada de la protección de los diferentes medios, esto es, el aire el agua y el suelo, configurando un enfoque integrado en el que la evaluación de los impactos, su prevención y su control se realiza de un modo conjunto.
2. La utilización de acuerdos ambientales como instrumento de la política ambiental puede facilitar el cumplimiento de la normativa protectora del medio ambiente, especialmente en aquellos casos en los que una actividad se encuentre en un proceso de transición hacia unas obligaciones más estrictas. El establecimiento de esta relación público-privada basada en el dialogo y la concertación, conlleva beneficios para los titulares de las actividades con incidencia en el medio ambiente. Se posibilita la conciliación entre los requerimientos de la normativa y las específicas características técnicas de una instalación y del entorno en el que se ubica, la agilización de los procedimientos administrativos o la mejora de la relación con la autoridad competente para tramitarlos y para velar por la aplicación de dicha normativa.
3. La Administración pública encuentra en el uso de los acuerdos una oportunidad para hacer posible que las actividades asuman un papel proactivo en la protección del medio ambiente, que redunde en el efectivo cumplimiento de las exigencias ambientales y en la reducción de los recursos necesarios para este fin, como consecuencia de la voluntad de colaborar de la parte privada. No obstante, la vía convencional no puede suponer que se traslade al sector privado la capacidad para la fijación de estándares de calidad técnica y ambiental o que se vulneren los legítimos intereses de terceros.
4. Las Instituciones de la UE han reconocido el valor de los acuerdos entre la Administración pública y los particulares, como complemento de la legislación ambiental. Sin embargo, las actuaciones desarrolladas hasta la fecha presentan una serie

de carencias que dificultan la sistematización de su uso en los Estados miembro. En primer lugar, es clara la carencia de una sistemática dirigida a evaluar la aplicación de los acuerdos ambientales y a elaborar criterios que desarrollen aquellos que fueron definidos por la UE en el periodo comprendido entre los años 1996 y 2002. En segundo lugar, esta necesaria actualización de criterios se ve reforzada como consecuencia de la parquedad y falta de claridad con la que algunos de los requisitos y condiciones de la utilización de los acuerdos aparecen recogidos en los documentos a los que hemos hecho referencia en esta tesis. Las irrenunciables garantías jurídicas que debe reunir el uso de los acuerdos precisan de criterios bien definidos, que impidan una aplicación desigual de los contenidos normativos en materia de medio ambiente en los diferentes Estados miembro.

5. Del análisis realizado en relación con el tratamiento que la normativa del Estado da a los acuerdos en materia de medio ambiente, se concluye que el recurso a los acuerdos ambientales puede ser calificado de escaso a diferencia de lo que ocurre en la normativa de las Comunidades Autónomas, donde su uso está más generalizado. Esta circunstancia podría tener su explicación en el hecho de que el legislador estatal no confíe suficientemente en la efectividad de este instrumento como medio facilitador del cumplimiento, por parte de las actividades con incidencia en el medio ambiente, de las exigencias que dicha normativa demanda y que, en consecuencia, opte por técnicas habituales como las licencias, autorizaciones, permisos e informes de diferente naturaleza y efectos. Esta falta de confianza en los acuerdos como instrumento de la política ambiental podría superarse si se dispusiera de una regulación específica que definiera los elementos básicos de los mismos.
6. En la CAPV, la Ley 3/1998, de 27 de febrero, General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco y la Ley 4/2015, de 25 de junio, para la prevención y corrección de la contaminación del suelo, contemplan la terminación convencional de los procedimientos administrativos. La regulación prevista en la Ley General precisa de un desarrollo reglamentario que concrete algunos aspectos tales como el momento del inicio del procedimiento del acuerdo; las consecuencias que se derivarían de la duración del proceso negociador en otras fases del procedimiento principal; la posible

caducidad de este; los efectos del silencio administrativo; la intervención de terceros interesados o la necesaria información pública. En todo caso, pese a que el desarrollo reglamentario de la Ley General de Medio Ambiente no se ha producido, creemos que resulta factible su aplicación a los procedimientos regulados en la diferente normativa ambiental.

7. Que los acuerdos sean suscritos por quienes gocen de representatividad desde la perspectiva pública y privada es imprescindible para tener capacidad de asumir y dar cumplimiento a los compromisos suscritos. Asimismo, es relevante destacar que el objeto del acuerdo puede configurarse como un instrumento que sirva, no solo para dar estricto cumplimiento a las exigencias ambientales previstas en la normativa ambiental, sino también como mecanismo de mejora del funcionamiento de una actividad superando los estándares legales de aplicación. La consecución de dicho objeto precisa del establecimiento de elementos de seguimiento y control que proporcionen fiabilidad y precisión en el desarrollo de los compromisos y de los objetivos fijados, así como el reconocimiento de efectos vinculantes para las partes en relación con lo acordado en el marco de un procedimiento administrativo.
8. Los acuerdos suscritos entre los años 2003 y 2006 en la CAPV, en relación con la aplicación de la Directiva 96/61/CE entonces en vigor, pueden ser considerados como un hito en la política ambiental de esta Comunidad Autónoma que marcó el inicio del proceso de adaptación a la normativa IPPC por parte de las actividades afectadas. La experiencia desarrollada puso de manifiesto aspectos positivos como el hecho de que se estableciera un marco de relación con la Administración ambiental competente, basado en una mayor seguridad y confianza mutua que facilitaba la adaptación de las nuevas exigencias normativas. Asimismo, se reconoce la capacidad de los acuerdos suscritos para incentivar la realización de inversiones y la innovación medioambiental, facilitando el conocimiento y el cumplimiento de los requerimientos normativos.
9. Las Instituciones de la Unión Europea han dejado patente la viabilidad de que los acuerdos público-privados puedan ser un instrumento para dar cumplimiento a la Directiva sobre las emisiones industriales aun cuando esta normativa no contenga

referencias expresas en tal sentido. Sin embargo, a efectos, por un lado, de una mayor seguridad jurídica y, por otro, de promover el uso de estos instrumentos de concertación, hubiera sido pertinente la inclusión en dicha normativa de menciones habilitando el ejercicio de esta posibilidad.

10. En lo que respecta a la utilización de las MTD descritas en los documentos sobre conclusiones es factible la suscripción de acuerdos en el caso particular de aquellas técnicas o tecnologías no incluidas en dichos documentos, no siendo idónea la vía de la concertación de forma general para la determinación de las técnicas aplicables en una determinada instalación IPPC dado el carácter no preceptivo de su utilización. Sin embargo, si puede atribuirse naturaleza consensual al proceso de intercambio de información que permite la redacción de los documentos de conclusiones sobre las MTD.
11. En lo que se refiere a la fijación de los VLE en la autorización cabe concluir afirmando que es viable el recurso a la vía del acuerdo público-privado en determinados supuestos y con sometimiento a imprescindibles condiciones para su utilización. Así, es posible fijar los VLE en la AAI en referencia a los rangos de niveles de emisión asociados a las MTD, teniendo en cuenta las características técnicas de la instalación IPPC, su implantación geográfica y las condiciones locales del medio ambiente. La naturaleza de las emisiones procedentes de la actividad, el contenido de los planes aprobados y la normativa en vigor en el momento de la concesión de la autorización deben ser entendidos como límites de la flexibilidad que permite la fijación de los valores a través de un acuerdo.
12. Es admisible la fijación mediante acuerdo de VLE menos estrictos que los que permiten el cumplimiento de los niveles de emisión asociados a las MTD, siempre que se dé cumplimiento a una serie de garantías. Por un lado, los valores que se establezcan en la autorización no deben superar aquellos contemplados en los anexos de la Directiva 2010/75/UE, de 24 de noviembre, y en la normativa de desarrollo del Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre. Por otro, es preciso que la autoridad competente vele por que no se produzca ninguna contaminación significativa y se

alcance un nivel elevado de protección del medio ambiente en su conjunto. La aplicación de esta excepción requiere un análisis previo de tres criterios, esto son, la ubicación geográfica de la instalación, la situación de su entorno local y el estudio de sus características técnicas para llevar a cabo después una evaluación sobre la desproporcionalidad entre los costes y los beneficios ambientales.

13. Resulta asimismo factible la autorización de excepciones temporales en relación con la obligación de dar cumplimiento a los VLE y otras medidas técnicas en el caso de la realización de pruebas y la utilización de técnicas emergentes, concretando el alcance de esta excepción a través de un acuerdo entre la administración y el titular de la instalación que fije los VLE y las medidas, parámetros y técnicas equivalentes que sea preciso aplicar.
14. Los acuerdos público-privados que pueden suscribirse para facilitar el cumplimiento de la normativa sobre las emisiones industriales se incardinan en el procedimiento fijado para el otorgamiento de la AAI. La negociación del acuerdo entre las partes debe tener lugar en una fase temprana de dicho procedimiento con el fin de que lo acordado se integre dentro de los diferentes trámites procedimentales y se garantice, en todo momento, la transparencia del proceso negociador y la participación pública. En todo caso, corresponde al órgano competente para otorgar la autorización validar la propuesta de acuerdo que haya sido concertada entre el titular de la instalación IPPC y el instructor del procedimiento.
15. No es posible concluir aceptando la posibilidad de que el cumplimiento de las obligaciones de prevención y de control y seguimiento de la contaminación del suelo y de las aguas subterráneas que afectan a las actividades IPPC, pueda verse facilitado mediante la suscripción de acuerdos entre los obligados a cumplirlas y la Administración pública competente. Esta afirmación se sustenta en la ausencia de elementos discrecionales en las normas estudiadas que habiliten para el ejercicio de esta posibilidad. Dichas medidas son parte de los documentos de conclusiones sobre las MTD y por lo tanto, como tales, no obligan al titular de la instalación IPPC a su adopción sino al cumplimiento de sus resultados.

16. Considerando el alcance y el contenido de los diferentes informes exigidos por la normativa analizada en relación con la protección del suelo y de las aguas subterráneas, estos son, informes preliminares de situación, informes periódicos e informes de base, puede afirmarse que tampoco la vía del acuerdo es apta para facilitar el cumplimiento de las obligaciones que conciernen a los titulares de las actividades IPPC. No existen en los diferentes documentos analizados en los se fija el modo en el que dar cumplimiento a dichas obligaciones, elementos discrecionales que posibiliten su aplicación mediante la vía del acuerdo.

17. La adopción de medidas para la corrección de la contaminación del suelo puede articularse mediante la suscripción de acuerdos entre la Administración pública y los obligados a adoptarlas de acuerdo con la habilitación legal que, tanto la normativa del Estado en materia de responsabilidad medioambiental como la relativa a los suelos contaminados, establecen. Esta afirmación se sustenta en la posibilidad de valorar los diferentes tipos genéricos de medidas que la normativa contempla y en los criterios que permiten el establecimiento de unas u otras. En este sentido cabe señalar cuestiones técnicas, económicas o medioambientales que habilitarían para la negociación hasta alcanzar un acuerdo en el que las medidas concretas y los plazos para su adopción puedan establecerse. En todo caso, es preceptivo utilizar cautelosamente este mecanismo convencional a fin de no desvirtuar el principio de “quien contamina paga”, no generando el traslado de las obligaciones del operador a los poderes públicos y garantizando siempre el cumplimiento de los objetivos de la normativa.

18. En los casos de terminación convencional del procedimiento de responsabilidad medioambiental como consecuencia de daños significativos al suelo o las aguas subterráneas, el contenido del acuerdo se debe incorporar a la resolución con la que finaliza dicho procedimiento. Sin embargo, en la normativa en materia de suelos contaminados, el acuerdo será posterior a la terminación del procedimiento por el que se declare al suelo como contaminado y tendrá por objeto definir el proyecto de recuperación. Lo acordado podrá hacer referencia a cuestiones tales como las fases de descontaminación, los objetivos, los costes o el otorgamiento de incentivos

económicos, especialmente en los casos en los que exista una posible corresponsabilidad de la Administración en la obligación de recuperar la calidad del suelo, de conformidad con los supuestos previstos en la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental.

19. La Ley 4/2015, de 25 de junio, para la prevención y corrección de la contaminación del suelo, posibilita que el órgano ambiental de la CAPV exima al obligado a adoptar medidas de recuperación de un suelo declarado contaminado, del deber de sufragar los costes de dichas medidas cuando este pueda demostrar que no ha existido falta o negligencia y que la contaminación ha sido provocada por las causas que la normativa establece. Esta previsión es susceptible de ser articulada mediante la suscripción de un acuerdo en el que el órgano ambiental asuma el coste de las medidas de recuperación. Esta posibilidad, y la correspondiente financiación pública, se limitaría a la existencia de riesgos inaceptables para el uso industrial que se esté desarrollando en el emplazamiento.
20. La medida prevista en la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, permitiendo la recuperación voluntaria de la calidad del suelo conlleva, como principal ventaja para el obligado, que la declaración de suelo contaminado no figure en el Registro de la Propiedad como una nota marginal correspondiente a la finca registral. Esta medida supone la pérdida de la seguridad jurídica que ofrecía dicha inscripción, a pesar de que la norma establezca la obligación de la administración competente de llevar un registro de descontaminaciones realizadas por la vía voluntaria.
21. La AAI y el Sistema EMAS, aun teniendo distinta naturaleza jurídica, se sustentan sobre los principios de prevención, información y participación ambiental compartiendo, además, el objetivo de mejora continua. EMAS desempeña un papel complementario de la autorización atendiendo a su carácter voluntario y al hecho de que suponga ir más allá de los imperativos de la normativa. Sin embargo, las medidas de flexibilización y simplificación de cargas administrativas que pueden identificarse en la normativa IPPC en relación con las organizaciones EMAS son muy escasas. No

obstante, cabe mencionar que la legislación de la CAPV contempla medidas en relación con el control y el seguimiento de las actividades IPPC adheridas al Sistema EMAS.

22. Pese a lo señalado con anterioridad, creemos que el Real Decreto 815/2013, de 18 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de emisiones industriales, permite el establecimiento de medidas de simplificación y flexibilización de las obligaciones de control previstas en la normativa IPPC. Que sea o no preciso que dichas medidas estén recogidas expresamente en una norma dependerá del alcance de las mismas. En todo caso, no es factible sostener que una organización que disponga de un Sistema EMAS pueda quedar exenta de la necesidad de obtener también la preceptiva AAI.
23. Es jurídicamente viable primar el sistema EMAS frente al sistema ISO 14001, como mecanismo de simplificación administrativa de la normativa para la prevención y el control integrados de la contaminación, no siendo apropiado, sin embargo, establecer el carácter obligatorio de EMAS para el grupo de actividades e instalaciones IPPC. La voluntariedad del sistema puede incentivar mejor el papel activo del mercado en la mejora del medio ambiente teniendo en cuenta además que EMAS lleva implícita la superación, en la medida que sea posible, de los mínimos establecidos legalmente.
24. No se han identificado medidas de simplificación de cargas administrativas, en relación con la normativa sobre las emisiones industriales, para aquellas actividades IPPC que pongan en el mercado productos que cumplan con los criterios establecidos por la Comisión Europea y sean acreedores de la Etiqueta Ecológica Europea. Este hecho está motivado por las escasas conexiones existentes entre la normativa sobre las emisiones industriales y la normativa que regula la EEE. El sistema de EEE centra su atención en el producto más que en la actividad que los produce, a diferencia de lo que sucede con la normativa IPPC que se focaliza en el funcionamiento de la actividad. Además, se ha constatado el limitado grupo de productos para los que la Comisión Europea ha establecido criterios de concesión de la EEE que a su vez procedan de instalaciones en las que se desarrollen actividades IPPC.

Las conclusiones de esta tesis creemos que pueden servir de referencia para realizar un ejercicio similar de evaluación, sobre la viabilidad de utilizar instrumentos voluntarios de tutela ambiental en relación con otras normativas protectoras del medio ambiente. Ello permitiría identificar aquellos requerimientos sobre los que existe un cierto grado de discrecionalidad en su aplicación y, por lo tanto, su cumplimiento es susceptible de verse facilitado a través de dichos instrumentos.

La realización de este ejercicio tendría como resultado una aplicación más frecuente de los instrumentos de tutela ambiental voluntarios, impulsando la corresponsabilidad público-privada en la protección del medio ambiente y un significativo aumento de la efectividad de las exigencias que la normativa establece.

BIBLIOGRAFÍA

ADÁN GARCÍA, María Emilia, “Los suelos contaminados: Un peligro para la salud humana”, Encuentros Multidisciplinares, nº64, 2020, pp. 1-10.

ALBIÑANA GARCÍA-QUINTANA, César. “Soluciones pactadas y arbitrales en los conflictos tributarios”, en *Manuel Fraga: Homenaje académico*, Fundación Cánovas Del Castillo, Madrid, 1997, Vol. 1, pp. 269-297.

- “Los pactos con la Hacienda pública española”, Tapia, nº84, 1995.

ALDER, John; WILKINSON, David y CHEYNE, Ilona, *Environmental law and ethics*, Macmillan, London, 1999.

ALENZA GARCÍA, José Francisco, *El régimen público de responsabilidad por daños ambientales en la legislación española y en la Directiva de Responsabilidad Ambiental, Estudios sobre la Directiva 2004/35/CE de responsabilidad por daños ambientales y su incidencia en el ordenamiento español*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2005,

- *Manual de Derecho Ambiental*, Universidad Pública de Navarra, Pamplona, 2001.
- “Reflexiones críticas sobre la nueva Ley de residuos”, Medio Ambiente & Derecho: Revista electrónica de derecho ambiental, nº3, 1999.

ALONSO GARCÍA, Enrique, *El derecho ambiental de la Comunidad Europea: aplicación de la legislación ambiental comunitaria. El marco constitucional de la política comunitaria de medio ambiente*. Fundación Universidad Empresa, Madrid, 1993.

ALONSO GARCÍA, María Consuelo, “Autorización ambiental integrada”, Revista Aragonesa de Administración Pública, nº7, 2004, pp. 81-97.

ALONSO IBÁÑEZ, María del Rosario, *Suelos contaminados, prevención y recuperación ambiental*, Civitas, Madrid, 2002.

ALLABY, Michael, *Diccionario del medio ambiente*, Pirámide, Madrid, 1984.

AMADO GOMES, Carla., *Introdução ao Direito do Ambiente*, AAFDL, 2ª ed., Lisboa, 2014

ANDRICH, Marta. “Panorama acerca de la eficacia o ineficacia de los instrumentos económicos y otros para el cumplimiento de las regulaciones ambientales”. *Revista Electrónica Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales*, AL Gioja, nº7, 2011, pp. 8-28.

APPLEGATE, John S. y LAITOS, Jan, *Environmental law: RCRA, CERCLA, and the management of hazardous waste*, Foundation Press, New York, 2006.

ARAGÓN-CORREA, Juan Alberto, “La reforma del sistema de gestión y auditoría medioambiental de la UE”. *Boletín Económico de ICE*, nº2670, 2000, pp.29-43.

ARAQUE ARELLANO, Miguel; AVILÉS SACOTO, Estefanía; CASTRO SALVADOR, Pamela; VÁSCONEZ CRUZ, Michelle; ÁLVAREZ PULUPA, Diana; CUARÁN SARZOSA, Freddy y GARCÍA TUMIPAMBA, Diana, (2018). *Gestión Ambiental en la empresa mediante la Norma ISO 14001-2015*, Universidad Politécnica Salesiana, Ecuador, 2015.

ARNER GUERRE, Asunción. *Responsabilización voluntaria de la industria en la protección medio ambiental*, Universidad de Zaragoza, España, 2013.

ARTOLA GONZÁLEZ, María, “Análisis de la Directiva 96/61 y de su transposición al ordenamiento español”, en *III Congreso Nacional de Derecho Ambiental*. Fundación Biodiversidad, 2000, pp. 271-280.

ARZOZ SANTISTEBAN, Xabier, “Alcance y límites de la responsabilidad del propietario por los suelos históricamente contaminados”, *Revista de Administración Pública*, nº204, 2017, pp. 69-100.

ASENJO MARTÍNEZ “El desafío de la Directiva para los sectores industriales”, en Jornada Fundación Entorno, Empresa y Medio Ambiente, *La nueva Directiva sobre prevención y control integrado de la contaminación*, Madrid, 1997

AYLLÓN DÍAZ-GONZÁLEZ, Juan Manuel, “La autorización ambiental unificada como instrumento de prevención y control ambiental integrados en Andalucía”, *Actualidad Jurídica Ambiental*, nº102, 2020, pp. 1-45.

AZKONA LANDETA, ANTÓN, “Introducción” en Jornada Fundación Entorno, Empresa y Medio Ambiente, *La nueva Directiva sobre prevención y control integrado de la contaminación*, Madrid, 1997.

BACKES, Chris W. y VERSCHUUREN, Jonathan M., “The precautionary principle in international, European, and Dutch wildlife law”. *Colo. J. Int'l Env'tl. L. & Pol'y*, Vol. 9, nº1, 1998, pp. 43-70.

BARCENA, Iñaki; SCHÜTTE, Peter, “El principio de precaución medioambiental en la Unión Europea”, *Revista de Derecho Ambiental*, nº19, 1997, pp.13-42.

BASSOLS COMA, Martín, “Régimen jurídico de la impugnación de los informes vinculantes en el procedimiento de las autorizaciones ambientales integrales”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, Vol. 37, nº200, 2003, pp. 13-40.

BELTRÁN CASTELLANOS, José Miguel, “Pasado, presente y futuro de la responsabilidad medioambiental”, *Actualidad Jurídica Ambiental*, nº102, 2020, pp. 310-338.

- “Últimos avances en la aplicación de la Ley de Responsabilidad Medioambiental”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 53, 2019, pp. 385-412.

BETANCOR RODRÍGUEZ, Andrés, *Derecho ambiental*, La Ley, Madrid, 2014.

- “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*, nº29, 2012.
- “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*, Vol. 4, nº46, 2002, pp.19-20.
- “Los retos de la prevención y control integrados de la contaminación: comentarios al Borrador de Anteproyecto de Ley de Prevención y Control Integrados de la Contaminación”, *Revista Interdisciplinar de Gestión Ambiental*, Vol. 3, nº26, 2001, pp. 1-7.
- *Instituciones de Derecho Ambiental*, La Ley, Madrid, 2001.

BERGKAMP, Lucas, “La propuesta de Directiva sobre responsabilidad medioambiental”, *Revista Europea de Derecho Energético y Medioambiental* Vol. 11, 2002, pp. 294-314.

BLÁZQUEZ ALONSO, Noemí y PICÓ BARANDIARÁN, Elena, “La regulación de los suelos contaminados en la Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y Suelos Contaminados”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, Vol. 47, nº279, 2013, pp.117-148.

BLOMQUIST, Robert F., “The Conservation Foundation's Proposed Environmental Protection Act: Prospects and Problems for an Integrated Pollution Control Code for the United States”, *DePaul L. Rev.*, nº40, 1990, pp. 937-964.

BOLAÑO PIÑEIRO, M^a Carmen, *El nuevo régimen jurídico de los suelos contaminados en la Comunidad Autónoma del País Vasco*, IVAP, Oñati, 2018.

BOLAÑOS GARCÍA, Félix, “El Real Decreto-Ley 36/2020: un decreto para la recuperación”. *Actualidad Jurídica*, nº55, (1578-956X), 2021.

BONET RULL, Laia, “¿Quién contamine, pagará? Algunas reflexiones acerca de la próxima adopción de un régimen de responsabilidad ambiental”. *Revista Interdisciplinar de Gestión Ambiental*, Vol. 5, nº60, 2003, pp. 21-30.

BORRÀS PENTINAT, Susana, “La trasposición de la Directiva 96/61/CE relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación en el ordenamiento jurídico español”, en VERNET i LLOBET, Jaume y BAUCCELLS Y LLADÓS, Joan, *La prevención y el control integrados de la contaminación*, Marcial Pons, Madrid, 2004, pp. 69-112.

BOUTE, Anatole, “Environmental Protection and EC Anti-Trust Law: The Commission's Approach for Packaging Waste Management Systems”, *Review of European Community & International Environmental Law*, Vol. 15, nº2, 2006, pp. 146-159.

BREMOND Y TRIANA, Luis M^a., “El sistema comunitario de ecogestión y auditoría ambiental, hoy”, *Observatorio medioambiental*, nº1, 1998, pp. 233-256.

BRUNTLAND, “Nuestro futuro común: Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo”, Alianza Editorial, Madrid, 1987.

BUSTILLO BOLADO, Roberto Oscar, *Convenios y Contratos Administrativos: Transacción, Arbitraje y Terminación Convencional del Procedimiento*, 3.^a edición, Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor, 2010.

BUSTILLO BOLADO, Roberto Oscar y GÓMEZ MANRESA, M^a Fuensanta (Dirs.), *Desarrollo sostenible análisis jurisprudencial y de políticas públicas*, Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor, 2014.

CALVO CHARRO, María, “Régimen jurídico de los suelos contaminados en la Comunidad de Madrid”, *Revista Interdisciplinar de Gestión Ambiental*, Vol.2, nº20, 2000, pp. 1-8.

CAMPINS ERITJA, Mar; BORRÀS PENTINAT, Susana y PIGRAU i SOLÉ, Antoni, “La adopción de una perspectiva integrada en la política comunitaria ambiental: la Directiva

96/61/CE relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación”, en *La prevención y el control integrados de la contaminación*. Marcial Pons, Madrid, 2004, pp. 19-68.

CANDEL AGUILAR, Ignacio, “Medio Ambiente y Empresa”, en CASTAÑÓN DEL VALLE, Manuel e Instituto Andaluz de Administración Pública. *Derecho Ambiental: Introducción a su Normativa*. Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2002.

CARRARO, Carlo y F. LÉVÊQUE, Francois, “Introduction: The Rationale and Potential of Voluntary Approaches”, en CARRARO, Carlo y F. LÉVÊQUE, Francois (Eds.), *Voluntary Approaches in Environmental Policy*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, Boston, Londres, 1999, pp. 1-15

CARRERO, Isabel; VALOR, Carmen; REDONDO, Raquel, “Los determinantes de la compra de productos con etiquetas de contenido social y ambiental”, CIRIEC-España, *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, nº83, 2015, pp. 235-250.

CARRILLO DONAIRE, Juan Antonio y LÓPEZ MENUDO, Francisco, *El Derecho de la seguridad y de la calidad industrial*, Marcial Pons, Madrid, 2000.

CARRILLO MORENTE, José Antonio y DELGADO PIQUERAS, Francisco, “Terminación, terminación convencional y modos anormales de terminación”, en GARBERÍ LLOBREGAT, José (Coord.), *El procedimiento administrativo común. Comentarios, jurisprudencia, formularios*, Tomo II, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007, pp. 1403-1499.

CASADO CASADO, Lucía; DE LA VARGA PASTOR, Aitana; FUENTES GASÓ, Josep Ramón y RODRÍGUEZ BEAS, Marina, “La inspección ambiental en el actual contexto de liberalización de servicios y actividades económicas”, en SANZ LARRUGA, Javier; PERNAS GARCÍA, Juan José y SÁNCHEZ GONZÁLEZ, Jeniffer, *Derecho ambiental para una economía verde: informe Red Ecover*. Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2016, pp. 117-202.

CASADO CASADO, Lucía, “La inspección ambiental en la Directiva 2010/75/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre, de emisiones industriales, y en la normativa española de transposición”. *Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Ardularitzako Euskal Aldizkaria*, nº97, 2013, pp. 291-326.

- “Atribución de responsabilidades (arts. 9 a 16)”, en LOZANO CUTANDA, Blanca, *Comentarios a la ley de responsabilidad medioambiental (ley 26/2007, de 23 de octubre)*, Thomson Civitas, Cizur Menor, 2008, pp.276 y ss.

CERRILLO JODAR, Antonio, “New Green Deal, inspiración norteamericana para saldar la ecuación climática”, *La vanguardia* 2019. <https://www.lavanguardia.com/natural/cambioclimatico/20191212/472186187214/green-new-deal.html>

CERULLI IRELLI, Vincenzo, “La simplificación de la acción administrativa”, *Documentación Administrativa*, nº248-249, 1997, pp. 337-359.

CHIDIK, Martina, *Instrumentos de Política Ambiental. El control de las emisiones industriales y la promoción de la producción limpia*, Informe para la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sostenible (SAyDS), Buenos Aires, 2002.

CHINCHILLA MARÍN, M^a Carmen, “La autorización ambiental integrada: la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, nº47, 2002, pp. 43-72.

COMPAINS CLEMENTE, Jacobo, “La responsabilidad del comprador de un inmueble contaminado en la normativa de responsabilidad ambiental (a propósito de la STJUE de 4 de marzo de 2015)”, *Revista Bioderecho.es*, nº3, 2016, pp. 1-22.

COMPANYS ALET, Antoni y LOSTE MADDOZ, Juan Antonio, “Contribución al nuevo régimen de suelos y aguas subterráneas contaminadas. Problemática derivada de la

aplicación conjunta del régimen de suelos contaminados y de residuos”. *Diario La Ley*, Madrid, 2020, nº 9699.

DARNACULLETA i GARDELLA, Mercé, “Autorregulación regulada y medio ambiente. El sistema comunitario de ecogestión y auditoría ambiental”, *Revista Derecho del Medio Ambiente y Administración Local*, Fundación Democracia y Gobierno Local, España, 2006, pp. 325-344.

DAROCA DESDENTADO, Eva, *La crisis de identidad del derecho administrativo: privatización, huida de la regulación pública y administraciones independientes*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1999.

DAWSON, Na Li y SEGERSON, Kathleen, “Voluntary agreements with industries: Participation incentives with industry-wide targets”, *Land Economics*, Vol. 84, nº1, 2008, pp. 97-114.

DE ANGEL YÁGÜEZ, Ricardo. *Derecho y Medio Ambiente: lección inaugural del curso académico de la Universidad de Deusto, pronunciada el 1 de octubre de 1992*. Universidad de Deusto, 1992.

DE CASTRO LEJARRIAGA, Luis Miguel, “Políticas medioambientales”, *YAMU Revista de Desarrollo Sostenible*, Vol. 1, nº1, 2013, pp. 28-43.

DE LA VARGA PASTOR, Aitana, “Control e inspección en la prevención y control integrados de la contaminación”, *Actualidad Jurídica Ambiental*, nº79, 2018, pp. 30-63.

- “La protección del suelo: un reto para las administraciones públicas”, *A&C-Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Vol. 16, nº64, 2016, pp. 13-39.
- “Suelo: una aproximación general a su protección” LÓPEZ RAMÓN, Fernando, *Observatorio de políticas ambientales 2016*. Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas, CIEMAT, Madrid, 2016, pp. 763-796.

- “La coordinación entre la Ley 10/1998 de residuos y la Ley 26/2007 de responsabilidad medioambiental en materia de suelos contaminados”, *Revista Vasca de Administración Pública*, nº84, 2009, pp. 233-260.

DE MIGUEL PERALES, Carlos, *Derecho español del medio ambiente*, 3ª ed. Thomson Reuters Civitas, Madrid, 2009.

- “Aspectos básicos de la nueva regulación sobre responsabilidad medioambiental”, *Revista de Responsabilidad Civil, Circulación y Seguro*, nº1, 2008, pp. 6-16.
- *Régimen jurídico español de los suelos contaminados*, Thomson Civitas, Madrid, 2007.
- “La nueva Ley de Responsabilidad Medioambiental: quedan cuestiones aún por resolver” (y I), *Diario La Ley*, nº 6848, 2007, p.26.
- “Derecho español del medio ambiente”, *Diario La Ley, Revista Jurídica española de Doctrina, Jurisprudencia y Bibliografía*, nº8, 2000, p. 1548.

DE PALMA DEL TESO, Ángeles, *Los acuerdos procedimentales en el Derecho Administrativo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000.

DE SADELEER, Nicolás, “Revisión de la compatibilidad de los acuerdos medioambientales privados con el derecho de la competencia de la UE.: ¿Cómo cuadrar el círculo?”, *Actualidad Jurídica Ambiental*, nº46, 2015, pp. 9-19.

- “Reflexiones sobre el estatuto jurídico del principio de precaución”, en GARCÍA URETA, Agustín María (Coord.) *Estudios de derecho ambiental europeo*. LETE, Pamplona, 2005, pp. 269-341.

DE LIZUR GARCÍA-MARGALLO, Helena, “Legislación sobre protección de suelos. En LÓPEZ SANTIAGO, FRANCISCO, Y AYALA CARCEDO, FRANCISCO JAVIER (Coords.), *Contaminación y depuración de suelos*. Instituto Tecnológico Geominero de España, Madrid, 1995. pp. 325-330.

DEL BRÍO GONZÁLEZ, Jesús Ángel; FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, Esteban y JUNQUERA CIMADEVILLA, Beatriz, “Impulso medioambiental en las industrias españolas. El papel de las Administraciones Públicas”, *Economía Industrial*, nº339, 2001, pp. 153-166.

DELMAS, Magali y TERLAAK, Ann, “A framework for analyzing environmental voluntary agreements”, *California Management Review*, Vol. 43, nº3, 2001, pp. 44-63.

DEHARBE, David, “Les ambiguïtés de l'approche intégrée de la pollution des milieux récepteurs: la directive n° 96/61/CE du Conseil de l'Union européenne du 24 septembre 1996”, *Revue Juridique de l'Environnement*, Vol. 23, nº2, 1998, pp. 171-185.

DELGADO PIQUERAS, Francisco, “La Directiva 96/61/CE, de prevención y control integral de la contaminación. *Justicia administrativa: Revista de derecho administrativo*, nº7, 2000, pp. 15-28.

- “Ambiente y Comercio: La Ecoetiqueta Europea”, *Derecho & Sociedad*, nº14, 2000, pp. 131-137.
- *La terminación Convencional del Procedimiento Administrativo*, Aranzadi, Pamplona, 1995.

DÍEZ-PICAZO GIMÉNEZ, Gema “¿Es oportuno elaborar una ley de responsabilidad civil medioambiental?”, *La Ley: Revista Jurídica Española de Doctrina, Jurisprudencia y Bibliografía*, nº1, 1998, pp. 1889-1906.

DOMÍNGUEZ SERRANO, Judith, *La prevención y control integrado de la contaminación*, Montecorvo, Madrid, 2003.

DORESTE HERNÁNDEZ, Jaime, “Sentencia 1298/2017 de 18 de julio de 2017 de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo”, *Actualidad Jurídica Ambiental*, nº17, 2017, pp. 89-93.

DRÖLL, Peter, “Le droit communautaire et les accords environnementaux”, *Revue Européenne de Droit de l'Environnement*, Vol. 1, nº2, 1997, pp. 191-199.

EGEA FERNÁNDEZ, Joan; “Relaciones de vecindad, desarrollo industrial y medio ambiente”, en ESTEVE PARDO, José (Coord.), *Derecho al medio ambiente y administración local*, Civitas, Madrid, 1996, pp. 63-98.

ELORRIAGA ANCIN, José Francisco, “Implantación del plan de gestión medioambiental en la empresa”, *Boletín de estudios económicos*, Vol. 48, nº150, 1993, pp. 429-457.

EMBID IRUJO, Antonio, “El papel del Estado en el medio ambiente ¿vigilante o gestor?”, en SOSA WAGNER, Francisco (Coord.), *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI. Homenaje al profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo, Tomo III*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000, pp. 3467-3499.

EMBID TELLO, Antonio E., “La técnica de los valores límite de emisión. Perspectiva crítica”, *Revista de Administración Pública*, nº189, 2012, pp. 465-494.

EMMOTT, Neil, “An overview of the IPPC Directive and its development”, en BACKES, Chris y BETLEM, Gerrit. *Integrated Pollution Prevention and Control: The EC Directive from a Comparative Legal and Economic Perspective*, Kluwer Law International, London, 1999, pp.23–41.

ESCOBAR PAREDES, Víctor, “Los acuerdos voluntarios: una herramienta de ayuda para aplicar las políticas ambientales”, *Ambienta: la Revista del Ministerio de Medio Ambiente*, nº55, 2006, pp. 49-53.

ESPAÑA, Nielsen, “El mercado de las marcas sostenibles en España”. Universidad Pontificia de Comillas, Grupo de Investigación Empresa, Economía y Sostenibilidad (ESOST) y AcNielsen España, 2014.

ESTEVE PARDO, José, *Lecciones de derecho administrativo*. Marcial Pons, Madrid 2019.

- *Ley de responsabilidad medioambiental: comentario sistemático*. Marcial Pons, Madrid. 2008.

- “El Derecho del medio ambiente como Derecho de regulación y gestión de riesgos, en GARCÍA URETA, Agustín María (Coord.) *Estudios de derecho ambiental europeo*. LETE, Pamplona, 2005, pp. 45-61.
- *Derecho del medio ambiente*. Marcial Pons, Madrid, 2005.
- “La adaptación de las licencias a la mejor tecnología disponible”, *Revista de Administración Pública*, nº149, 1999, pp. 37-62.
- *Técnica, riesgo y derecho: tratamiento del riesgo tecnológico en el derecho ambiental*. Ariel, Barcelona, 1999.

EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY, *Environmental Agreements: Environmental Effectiveness: Case Studies*. European Environment Agency, Copenhagen, Denmark, 1997.

EZEIZABARRENA SÁENZ, Xabier, “La terminación convencional del procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental”, *Revista de Administración Pública*, nº160, 2003, pp. 251-282.

FANLO LORAS, Antonio, “Disposiciones generales sobre los procedimientos administrativos: iniciación, ordenación e instrucción”, en LEGUINA VILLA, Jesús y SANCHEZ MORÓN, Miguel, *La nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Tecnos, Madrid, 1993.

FAURE, Michael y LEFEVERE, Jürgen, “Integrated pollution prevention and control: an economic appraisal”, en BACKES, Chris y BETLEM, Gerrit. *Integrated Pollution Prevention and Control: The EC Directive from a Comparative Legal and Economic Perspective*, Kluwer Law International, London, 1999, pp. 93-120.

FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio, “El ambicioso Pacto Verde Europeo”, *Actualidad Jurídica Ambiental*, nº1, 2020, pp. 78-109.

- “El régimen jurídico del control integrado de la contaminación”, en MELGOSA ARCOS, Francisco Javier (Coord.), *Estudios de derecho y gestión ambiental (II)*. Fundación Cultural Santa Teresa, Ávila, 1999, pp. 551-572.

- “La política ambiental comunitaria: especial referencia a los programas de acción”, *Revista de Instituciones Europeas*, nº12, 1985, pp. 723-753.

FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano, “Aproximación al sistema comunitario de etiquetado ecológico”, *Revista de derecho ambiental*, nº13, 1994, pp. 71-118.

- “El sistema comunitario de etiquetado ecológico”, *Estudios sobre consumo*, Vol. 10, nº27, 1993, pp. 13-29.

FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, Esteban; JUNQUERA CIMADEVILLA, Beatriz y DEL BRÍO GONZÁLEZ, Jesús Ángel, “Impulso medioambiental en las industrias españolas: el papel de las administraciones públicas”, *Economía Industrial*, nº339, 2001, pp. 153-166.

FERNÁNDEZ-VIÑÉ, María Blanca; GÓMEZ-NAVARRO, Tomás y CAPUZ-RIZO, Salvador, “Análisis de las herramientas de la Administración Pública para mejorar la ecoeficiencia de las PYME”, en *Actas del XIII Congreso Internacional de Dirección e Ingeniería de Proyectos*. Badajoz 8-10 de julio de 2009, pp. 959-970.

FIGUEIREDO DIAS, José E. y SÁNCHEZ SÁEZ, Antonio J., “Los acuerdos voluntarios para la protección del medio ambiente”, en GALÁN VIOQUE, Roberto (Dir.). *Las cláusulas ambientales en la contratación pública*, Editorial Universidad de Sevilla, España, 2018. pp. 207-241.

FORTES MARTÍN, Antonio, “La revisión del tratamiento jurídico de las Mejores Técnicas Disponibles (MTD)”. *Actualidad Jurídico Ambiental*, nº80, 2018, pp. 1-31.

- El régimen jurídico de la autorización ambiental integrada, Ecoiuris, Madrid, 2004.
- “Condena al Estado español por la tardía transposición de la Directiva de Prevención y Control Integrados de la Contaminación”, *Revista Interdisciplinar de Gestión Ambiental*, nº46, 2002.
- “Análisis de la Autorización Ambiental Integrada: la trascendencia de la vieja técnica autorizatoria en la nueva concepción ambiental de la de la

contaminación”, Revista Interdisciplinar de Gestión Ambiental, nº46, 2002, pp. 37-54.

FOUCAULT, Alain et RAOULT, Jean François. *Dictionnaire de géologie* Masson, Paris, 1984.

FUENTES BODELÓN, Fernando, *El nuevo régimen de licencias en la Directiva 96/61 sobre prevención y control integrado de la contaminación*, Comares, Granada, 1999.

- “Comentarios a la Directiva sobre prevención y control integrados de la contaminación”, Revista de Derecho Ambiental, nº19, 1997, pp. 43-66.

FUNDACIÓN ENTORNO (Ed.), *La Nova directiva sobre prevenció i control integrat de la contaminació*, Fundación Entorno, Empresa y Medio Ambiente, 1997.

GALILEA SALVATIERRA, Pedro Javier y ALENZA GARCÍA, José Francisco, “Los Convenios Ambientales en la legislación española: un análisis económico y jurídico” (II). Revista Interdisciplinar de Gestión Ambiental, Vol.5, nº49, 2003, pp. 17-30.

- “Los Convenios Ambientales en la legislación española: un análisis económico y jurídico” (I). Revista Interdisciplinar de Gestión Ambiental, Vol.4, nº48, 2002, pp. 1-11.

GALLARDO CASTILLO, M^a Jesús, *Los procedimientos administrativos en la Ley 39/2015: análisis y valoración de la reforma*, Tecnos, Madrid, 2016.

GALLEGO CÓRCOLES, María Isabel, “La integración de cláusulas sociales, ambientales y de innovación en la contratación pública”, D.A Nueva Época, nº4, 2017, pp. 92-113.

GAMERO CASADO, Eduardo (Dir.), *Tratado de Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico Básico del sector público*, Vol.1 Tomo II, 2017, pp. 1713-1754.

GARCIA AMEZ, Javier. *Responsabilidad por daños al Medio Ambiente*. Navarra: Thomson-Aranzadi, 2015.

- *La responsabilidad por daños ambientales*. Universidad de Oviedo. España, 2014.

GARCÍA DE ENTERRÍA MARTÍNEZ CARANDE, Eduardo y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón, *Curso de Derecho Administrativo*, Vol. I, Civitas, Madrid, 2020.

- *Curso de Derecho Administrativo*, Vol. 2, Civitas, Madrid, 2020.

GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ, Fernando “Problemática jurídica de las áreas de transformación y de los suelos contaminados liberados por las mismas”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, Vol. 39, nº216, 2005, pp. 151-196.

GARCÍA URETA, Agustín, *Temas de derecho administrativo: Expropiación forzosa, bienes públicos, servicio público, promoción pública, contratos, actividad de control y principios de organización administrativa*. Gomylex, Bilbao, 2015.

- “Control integrado de la contaminación: sobre la sentencia del TSJ del País Vasco de 1 de febrero de 2011 (Asunto Térmica de Pasaia) y del juzgado n. 4 de lo contencioso-administrativo de Bilbao de 12 de enero de 2001 (Asunto Petronor)”, *Actualidad Jurídica Ambiental*, nº1, 2011, pp. 12-15.
- “El control integrado de la contaminación”, en GARCÍA URETA, Agustín María. *Estudios de derecho ambiental europeo*. LETE, 2005. p. 157-222.
- “La evaluación de impacto ambiental”, en LASAGABASTER HERRARTE, Iñaki; GARCÍA URETA, Agustín; LAZCANO BROTONS, Iñigo, *Derecho ambiental*. Parte general, IVAP, Oñati, 2004. pp.203-306.
- *Régimen de prevención y control integrados de la contaminación*, Diputación General de Aragón, Zaragoza, 2004.
- *Trasposición y control de la normativa ambiental comunitaria*. Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 1998.

GARCÍA VILCHEZ, Emilio José, “Ventajas de la implantación de un sistema de gestión ambiental”, *Técnica industrial*, Vol. 273, 2008, pp. 41-43.

GARRIDO DE LAS HERAS, Santiago, “El régimen de la prevención y control integrados de la contaminación en la Ley estatal”, *Revista Interdisciplinaria de Gestión Medioambiental*, 2002, pp. 31-36.

GILES CARNERO, Rosa María, “Apuntes sobre las perspectivas de la prevención y el control integrados de la contaminación en el contexto del semestre europeo”, *Actualidad Jurídica Ambiental*, nº82, 2018.

GILPIN, Alan, *Environmental economics: a critical overview*, Wiley, New York, 2000.

GIRAUDEL, Catherine. *La protection conventionnelle des espaces naturels: étude de droit comparé de l'environnement*. PULIM, Presses Universitaires de Limoges, 2000.

GÓMEZ POMAR, Fernando; GILI SALDAÑA, M^a Ángels, “Responsabilidad por daños al medio ambiente y por contaminación de suelos: problemas de relación”, *Indret*, nº 337, 2006.

GLACHANT, Matthieu, “Les accords volontaires dans la politique environnementale: une mise en perspective de leur nature et de leur efficacité”, *Économie & prévision*, Vol. 117, nº1, 1995, pp. 49-59.

GOMIS CATALÁ, Lucía, “La ley de responsabilidad medioambiental en el marco del derecho de la Unión europea”, en LOZANO CUTANDA, Blanca, *Comentarios a la ley de responsabilidad medioambiental (ley 26/2007, de 23 de octubre)*, Thomson Civitas, Cizur Menor, 2008, pp. 83-146.

GONZÁLEZ-CUÉLLAR SERRANO, María Luisa, *Los procedimientos tributarios: su terminación transaccional*. Colex, Madrid, 1998.

GONZÁLEZ NAVARRO, Francisco, *Derecho Administrativo Español: el acto y el procedimiento administrativos*. Eunsa, Pamplona, 1997.

- “Los informes administrativos como actos de instrucción del procedimiento administrativo”, *Documentación Administrativa*, nº98, 1966, pp.11-40.

GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, *Manual de procedimiento administrativo*. Civitas, Madrid, 2002.

GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús; GONZÁLEZ NAVARRO, Francisco; GONZÁLEZ RIVAS, Juan José. *Comentarios a la Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la Ley 30/1992*, Civitas, Madrid, 1999.

GONZÁLEZ VAQUÉ, Luis, “El principio de precaución en la jurisprudencia comunitaria: la sentencia”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº13, 2002, pp.925-942.

GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, Santiago, *Tratado de Derecho Administrativo*, Civitas, Cizur Menor, 2012.

GOUSSET, Pierre, “La lutte contre les pollutions et les nuisances: prospective, moyens légaux, résultats”, *La Revue administrative*, Vol. 28, nº 164,1975, pp. 149-157.

GUERRERO ZAPLANA, José, *La responsabilidad medioambiental en España*. La Ley, Madrid, 2010.

GUILLÉN NAVARRO, Nicolás Alejandro, “La etiqueta ecológica de la Unión Europea: régimen jurídico e implementación”, *Actualidad Jurídica Ambiental*, nº98, 2020, pp. 44-73.

- “Turismo y medio ambiente: la etiqueta ecológica de la Unión Europea para el alojamiento turístico”, *Observatorio de Políticas Ambientales*, 2019, pp. 570-587.

HAIGH, Nigel y IRWIN, Frances (Eds.). *Integrated pollution control in Europe and North America*. Conservation Foundation, Washington, 1990.

HARMAN, John, “Environmental regulation in the 21st century”, *Environmental Law Review*, Vol. 6, nº3, 2004, pp. 141-160.

HERAS SAIZARBITORIA, Iñaki; ARANA LANDÍN, Germán y MOLINA AZORÍN, José Francisco, “EMAS versus ISO 14001. Un análisis de su incidencia en la UE y España”. *Boletín Económico de ICE*, nº2936, 2008, pp.49-63.

HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, Francisco, “Capítulo XXIX. La terminación del procedimiento administrativo”, en FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano; VALERO TORRIJOS, Julián y GAMERO CASADO, Eduardo (Coords.) *Tratado de Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico Básico del sector público*, Vol.1, Tomo 2, 2017, pp. 1713-1754.

HERRERA FERNÁNDEZ, Elisa, “La Directiva IPPC en relación con la Ley Catalana 3/1998, de Intervención Integral de la Administración Ambiental: breve análisis de su régimen sancionador”, *La Ley: Revista jurídica española de doctrina, jurisprudencia y bibliografía*, nº6, 2001, pp. 1370-1375.

- “Reto y novedad de la Directiva 96/61 IPPC: Algunas consideraciones jurídicas”, *La Ley: Revista Jurídica Española de Doctrina, Jurisprudencia y Bibliografía*, nº3, 2000, pp. 1665-1680.

HIGLEY, Charles; CONVERY, Frank y LÉVÊQUE, François, “Voluntary approaches: an introduction”, en HIGLEY, Charles y LÉVÊQUE, François, *Environmental Voluntary Approaches: Research Insights for Policy-Makers*, 2001, pp. 4-13.

HOFFMAN-RIEM, Wolfgang, “La reforma del Derecho Administrativo. Primeras experiencias: el ejemplo del Derecho ambiental”, *Documentación Administrativa*, nº 234, 1993, pp.19-84.

HUERGO LORA, Alejandro, “La aplicabilidad de la técnica de los acuerdos voluntarios a la protección del medio natural”, en ARGULLOL i MURGADAS, Enric (Coord.), *La*

dimensión ambiental del territorio frente a los derechos patrimoniales. Un reto para la protección efectiva del medio natural, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2004, pp. 359-376.

- *Los contratos sobre los actos y las potestades administrativas*, Civitas, Madrid, 1998.

HUERTA HUERTA, Rafael y DE LA FUENTE, César, *Tratado de derecho ambiental*. Bosch, Barcelona, 2000.

JANS, Jan, H. *European Environmental Law*. European Law Publishing, Groningen, 2008.

JAQUENOD DE ZSÖGÖN, Silvia, “Más allá de la administración ambiental: la buena gobernanza en la Unión Europea”. *Espacios Públicos*, Vol. 15, nº35, 2012, pp. 63-84.

JORDANO FRAGA, Jesús, “La responsabilidad por daños ambientales en el derecho de la Unión Europea: análisis de la Directiva 2004/35 de 21 de abril, sobre responsabilidad ambiental”, *REDA*, nº12-13, 2005.

- “El derecho ambiental del siglo XXI”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, nº1, 2002, pp. 95-116.

JÜLICH, Ralf y FALK, Heiko, 1999. “The integration of voluntary approaches into existing legal systems – Literature survey”, *CAVA Working Paper*, nº. 99/09/4, 1999.

JUNCEDA MORENO, Javier, “Sobre la contaminación del suelo”, *Revista de Administración Pública*, nº157, 2002, pp. 421-444.

KLOEPFER, Michael, “En torno a las nuevas formas de actuación medioambientales del Estado”, *Documentación Administrativa*, nº235-236, 1993, pp.33-54.

KRÄMER, Ludwig, *Derecho ambiental y Tratado de la Comunidad Europea*, Marcial Pons, Barcelona, 1999.

- “Deficits in application of EC environmental law and its causes”, en CAMPINS, Mar (Coord.), *Perspectives de Dret Comunitari Ambiental*, Institut Universitari d'Estudis Europeus, Barcelona, 1997, pp. 471-496.
- *Focus on European environmental law*. Sweet & Maxwell, United Kingdom, 1992.

LABANDEIRA VILLOT, Xavier; LÓPEZ OTERO, Xiral y RODRÍGUEZ MÉNDEZ, Miguel, “La regulación ambiental del sector energético y sus alternativas correctoras”, *Economía Industrial*, nº365, 2007, pp. 127-136.

LAGO CANDEIRA, Alejandro, “Principios generales de derecho ambiental”, en ALONSO GARCÍA, Enrique (Dir) y LOZANO CUTANDA, Blanca, *Diccionario de derecho ambiental*, Iustel, Madrid, 2006. pp. 985-1000.

LAGUNA DE PAZ, José Carlos, “Responsabilidad de la Administración por daños ambientales”, *Noticias de la Unión Europea*, nº305, 2010, pp. 71-76.

LANCHESTER, Fulco, “Los deberes constitucionales en el derecho comparado”, *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, nº13, 2010, pp. 67-82.

LASAGABASTER HERRARTE, Iñaki, “Información administrativa y transparencia en la ordenación del territorio y el medio ambiente”, *Revista Vasca de Administración Pública*, Herri-Ardulararitzako Euskal Aldizkaria, nº83, 2009, pp. 183-218.

- “Concepto de medio ambiente”, en LASAGABASTER HERRARTE, Iñaki; GARCÍA URETA, Agustín; LAZCANO BROTONS, Iñigo, *Derecho ambiental. Parte general*, LETE, Pamplona-Iruña-Bilbao, 2007. pp.33-96.
- “El derecho administrativo. Las formas de intervención de la Administración”, en LASAGABASTER HERRARTE, Iñaki; GARCÍA URETA, Agustín; LAZCANO BROTONS, Iñigo, *Derecho ambiental. Parte general*, IVAP, Oñati, 2004. pp.77-102.

- “Participación y protección del medio ambiente”, en GARCÍA URETA, Agustín (Coord.), *Estudios de derecho ambiental europeo*. LETE, Bilbao, 2005. pp. 13-44.

LASAGABASTER HERRARTE, Iñaki y CUBERO MARCOS, José Ignacio, “El suelo ¿un bien público sin protección?”, *IeZ: Ingurugiroa eta Zuzenbidea*, nº5, 2007, pp. 47-56.

LASAGABASTER HERRARTE, Iñaki y BOLAÑO PIÑEIRO, María del Carmen, “Medio ambiente y obligación de difusión por la administración pública”, *IeZ: Ingurugiroa eta Zuzenbidea*, nº7, 2009, pp. 21-34.

LASAGABASTER HERRARTE, Iñaki (Dir.), LASAGABASTER HERRARTE Iñaki, y LASAGABASTER HERRARTE, David, *La Sostenibilidad Desde La Universidad: Una Reflexión Interdisciplinar: Iraunkortasuna Unibertsitateak Abiatuta: Disziplina Arteko Hausnarketa*. Leioa, Bizkaia, Universidad del País Vasco, Servicio de Publicaciones, Euskal Herriko Unibertsitatea, 2012.

LASCOUMES, Pierre, *L'Éco-pouvoir: environnements et politiques*, La Découverte, Paris, 2010.

- *Un Droit de l'Environnement Négocié, Volet Discret d'une Politique Publique: Contrats et Programmes de Branches, Programmes d'Entreprises*, GAPP-CNRS, Paris, 1990.

LAZCANO BROTONS, Iñigo “La regulación del procedimiento para la obtención de la autorización ambiental integrada en la ley de prevención y control integrados de la contaminación”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº7, 2004, pp. 249-284.

LEES, Charles, “Environmental policy in the United Kingdom and Germany”, *German Politics*, Vol., 16, nº1, 2007, pp.164-183.

LINARES LLAMAS, Pedro y SANTOS BUENO, Roberto, *Instrumentos de regulación ambiental en el sector eléctrico*. Universidad Pontificia Comillas de Madrid. España, 2000.

LOPERENA ROTA, Demetrio, “El servicio público ambiental”, Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria, nº59, 2000, pp. 99-112.

- *Los principios del derecho ambiental*, Civitas, Madrid, 1998.

LÓPEZ DE ZUAZO SÁNCHEZ, M^a Carmen, “¿Para cuándo la aprobación por parte del Gobierno de la Nación de los parámetros que permitan a las Comunidades Autónomas actuar en la materia e impedir la inoperatividad de la Ley estatal básica de residuos?”, Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid, nº16, 2003, pp. 285-325.

LÓPEZ-JURADO ESCRIBANO, Borja, y RUIZ DE APODACA ESPINOSA, Ángel, *La Autorización Ambiental Integrada. Estudio sistemático de la Ley 16/2002, de prevención y control integrado de la contaminación*, Civitas, Madrid, 2002.

RAMÓN LÓPEZ, Fernando, “El principio de no regresión en la desclasificación de los espacios naturales protegidos en el Derecho Español”. Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, 2011, nº 20, pp. 13-27.

LOSTE MADDOZ, Juan A., “Contribución al borrador de Ley de Residuos y Suelos Contaminados”, Diario La Ley, Revista Jurídica Española de Doctrina, Jurisprudencia y Bibliografía, nº7575, 2011.

- “Desarrollo autonómico del RD 9/2005 sobre suelos contaminados: límites de la prestación de remediación del suelo contaminado”, Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, Vol. 41, nº235, 2007, pp. 147-170.

- “Algunos instrumentos normativos de tutela ambiental: alternativas a políticas públicas ambientales punitivas”, La Ley, Revista Jurídica Española de Doctrina, Jurisprudencia y Bibliografía, nº3, 1999, pp. 1861-1866.

LOSTE MADDOZ, José Antonio y VIGUER PONT, Jordi, “El desarrollo urbanístico de los suelos contaminados: a propósito de la reforma de la ley catalana 6/93 de residuos”, Actualidad Jurídica Uría Menéndez, Vol. 21, 2008, pp.74-79. Disponible en: <https://www.uria.com/documentos/publicaciones/2113/documento/articuloUM.pdf?id=31>

26

LOZANO CUTANDA, Blanca, “Derecho ambiental: algunas reflexiones desde el derecho administrativo”, *Revista de Administración Pública*, nº200, 2016, pp. 409-438.

- *Derecho Ambiental Administrativo*, Dykinson, Madrid, 2012.
- *Derecho Ambiental Administrativo*, Dykinson, Madrid, 2000.
- “El futuro de la "flor europea": la nueva etiqueta ecológica de la UE”. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. 1, nº1, 2010, pp.1-16.
- “La responsabilidad por daños ambientales: la situación actual del nuevo sistema de responsabilidad de Derecho Público que introduce la Directiva 2004/35/CE”, *JA*, nº26, enero 2005, pp. 5-32.
- “La nueva etiqueta ecológica de la Unión Europea”, *Revista Interdisciplinar de Gestión Ambiental*, Vol.3, nº30, 2001, pp. 25-34.

LOZANO CUTANDA, Blanca y ALLI TURRILLAS, Juan-Cruz, *Administración y legislación ambiental*. Dykinson, Madrid, 2020.

LOZANO CUTANDA, Blanca; SÁNCHEZ LAMELAS, Ana; PERNAS GARCÍA, Juan José. *Evaluaciones de impacto ambiental y autorización ambiental integrada*. La Ley, Madrid, 2012.

LOZANO CUTANDA, Blanca; GÓMEZ POVEDA, Pedro; ROVIRA DAUDI, María José. “Real Decreto 773/2017, de 28 de julio: principales modificaciones introducidas en el régimen de prevención y control integrados de la contaminación”. *Actualidad Jurídica Ambiental*, 2017, nº 72, pp. 7-17.

LÜBBE-WOLF, Gertrude, “El principio de cooperación en el Derecho medioambiental”, *Documentación Administrativa*, nº235-236, 1993, pp. 403-428.

MAÇÃS, Maria Fernanda, “Os acordos sectoriais como instrumento de política ambiental”, *Revista do Centro de Estudos do Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente*, Ano III, pp.37-54, Coimbra, 2000.

MACERA, Bernard-Frank, *El deber industrial de respetar el ambiente. Análisis de una situación pasiva de Derecho Público*, Marcial Pons, Madrid, 1998

MACIÀ, Víctor, “Mesa de trabajo plenaria: la transposición de la Directiva IPPC”, en *III Congreso Nacional de Derecho Ambiental*. Fundación Biodiversidad, 2000, pp. 249-254.

MARTÍN MATEO, Ramón, *Manual de derecho ambiental*. Editorial Thomson. Aranzadi, Cizur Menor, 2003.

- *Nuevos instrumentos para la tutela ambiental*. Trivium, 1994.
- *Tratado de Derecho Ambiental*, vol. 1, Trivium, Madrid 1991.
- *Tratado de Derecho Ambiental*, vol. 2, Trivium, Madrid 1991.

MARTÍNEZ ARAGÓN, J. Francisco, “El control de la aplicación de la normativa comunitaria en materia de medio ambiente por parte de la Comisión y los procedimientos de infracción contra el Estado español”, en CAMPINS, Mar (Coord.), *Perspectives de Dret Comunitari Ambiental*. Institut Universitari d'Estudis Europeus, Barcelona, 1997, pp. 497-514.

MARTÍNEZ CAMARERO, Carlos, “El control integrado de la contaminación (aspectos jurídicos de las autorizaciones de actividades industriales)”, *I Congreso Nacional de Derecho Ambiental*. Imprenta Nacional del BOE, Madrid, 1995, pp. 343-348.

MARTÍN FERNÁNDEZ, Jacobo, “Prevención, evitación y reparación de daños ambientales”, en LOZANO CUTANDA, Blanca, (Coord.), *Comentarios a la ley de responsabilidad medioambiental, ley 26/2007, de 23 de octubre*, Thomson Civitas, Cizur Menor, 2008.

MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, Rubén, *El régimen jurídico del nuevo procedimiento administrativo común*, Thomson Reuters-Arazandi, Cizur Menor, 2016.

- "Régimen Jurídico del intercambio electrónico de datos, documentos y certificaciones entre Administraciones", *Revista de Administración Pública*, nº183, 2010, pp. 359-391.

MARTÍNEZ MUÑOZ, Yolanda, *Las actas con acuerdo en la nueva LGT*, Marcial Pons, Madrid, 2004.

MENDIZABAL PALACIOS, Jorge, “El Pacto Verde Europeo y su importancia actual. Breve articulación”, *Derecho y Cambio Social*, Vol. 60, 2020, pp.1-7.

MENÉNDEZ REXACH, Ángel, “Procedimientos administrativos: finalización y ejecución”, en LEGUINA VILLA, Jesús y SÁNCHEZ MORÓN, Miguel (Dirs.), *La nueva Ley del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Tecnos, Madrid, 1993, pp. 246-282.

MOLINA JIMÉNEZ, Andrés, “El control integrado de la contaminación y el régimen de vertidos al dominio público hidráulico”, en *Estudios sobre la Ley de prevención y control integrados de la contaminación*. Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2003. p. 77-98.

MONTORO i CHINER, M^a Jesús, “El estado ambiental de derecho: Bases constitucionales”, en SOSA WAGNER, Francisco y MARTÍN MATEO, Ramón (Coords.) *El derecho administrativo en el umbral del siglo XXI: homenaje al profesor Dr. D. Ramon Martín Mateo*. Vol.3, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000, pp. 3437-3466.

MORA RUÍZ, Manuela “Más de una década de prevención y control integrados de la contaminación en España: análisis jurisprudencial”, *Actualidad Jurídica Ambiental*, nº81, 2018, pp.6-29.

- “Tendencias del Derecho administrativo: el Derecho administrativo ambiental: transformaciones en el Derecho administrativo general”, *Revista Derecho y Conocimiento*, Vol. 1, 2012, pp. 523-532.
- *La gestión ambiental compartida: función pública y mercado*. Lex Nova, Valladolid, 2007.
- “Prevención y control integrados de la contaminación ¿realidad o ficción?, análisis de la Ley de Prevención y Control Integrados y posterior desarrollo autonómico”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, nº4, 2003, pp.115-133.

MORENO MOLINA, Ángel Manuel, “Algunas reflexiones sobre la Ley 16/2002 desde la perspectiva del Derecho Comunitario Ambiental”, RGA, nº46, 2002.

MORENO MOLINA, José Antonio y ALONSO GARCÍA, María Consuelo, “Técnicas jurídico-administrativas de protección ambiental”, en ORTEGA ÁLVAREZ, Luis Ignacio; ALONSO GARCÍA, María Consuelo y DE VICENTE MARTÍNEZ, Rosario (Coords.), *Tratado de derecho ambiental*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2013, pp. 197-258.

MORENO TRUJILLO, Eulalia, *La protección jurídico privada del medio ambiente y la responsabilidad por su deterioro*, Bosch, Barcelona, 1991.

MORET MILLÁS, Vicente, “Los deberes constitucionales en el ordenamiento jurídico español: el inestable binomio derechos-responsabilidades”, *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario*, nº30, 2018, pp. 205-272.

MORGENSTERN, Richard D.; PIZER, William Aaron (Ed.), *Reality check: The nature and performance of voluntary environmental programs in the United States, Europe, and Japan*. Resources for the Future, 2007.

MORÓN URBINA, Juan Carlos, “La terminación convencional del procedimiento sancionador: la administración concertada en materia sancionadora”, *THEMIS*, nº69, 2016, pp. 55-70.

NAVARRO EGEA, Mercedes, “El "acuerdo" como solución convencional en los procedimientos de aplicación de los tributos”, *Impuestos: Revista de doctrina, legislación y jurisprudencia*, Vol. 18, nº2, 2002, pp. 340-377.

NAVES ARNALDOS, Andrea; DÍEZ SANZ, Fernando Valeriano y ORDÓÑEZ GARCÍA, Salvador, “La Ley de Prevención y Control de la Contaminación: Antecedentes, herramientas y situación actual”, *Residuos*, Vol. 14, nº80, 2004, pp.134-144.

NEWBOLD, Jane, “Análisis comparativo de los sistemas de gestión ambiental en Europa”, *Ambiente y Desarrollo*, Vol. 14, nº4, 1998, pp.33-37.

NOGUEIRA LÓPEZ, Alba, “Hacia un EMAS de alcance internacional en competencia con la ISO 14001: notas a la revisión del Reglamento EMAS”, *Revista electrónica de Actualidad Jurídica Ambiental*, 12 de febrero de 2010.

- “Público y privado en el sistema comunitario de gestión y auditoría ambiental”, en SOSA WAGNER, Francisco (Coord.), *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI. Homenaje al profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo, Tomo III*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000, pp. 3921-3938.
- *Ecoauditorías, intervención pública ambiental y autocontrol empresarial*. Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, Madrid, 2000.

NOVO SOTO, María Luisa, “EMAS: se actualizan los requisitos”, *AENOR: Revista de la normalización y la certificación*, nº346, 2019, pp. 32-37.

NOVOA LÓPEZ, Inés, “El etiquetado sostenible y su percepción por el consumidor”, TFG, Universidad Pontificia de Comillas, Madrid, 2018, disponible en <https://repositorio.comillas.edu/xmlui/handle/11531/18695?show=full>

NUÑEZ LOZANO, M^a Carmen, “El régimen jurídico de los suelos contaminados por actividades industriales, comerciales y de servicios en Andalucía”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, nº33, 2016, pp. 65-124.

NUÑEZ VALLS, Juana María y RAMÍREZ SIERRA, José Agustín, “La responsabilidad en la contaminación de suelos: El sistema norteamericano creado en CERCLA”, *Revista de Derecho Ambiental*, nº24, 2000, pp. 49-96.

OLANO ESPAÑA, José. Marí; POVEDA GÓMEZ, Pedro y DE BENITO SANJUÁN, Ernesto, *Ley de prevención y control integrados de la contaminación*. La Ley-Actualidad, 2002.

ORTEGA ÁLVAREZ, Luis, “El concepto de medio ambiente”, en ORTEGA ÁLVAREZ, Luis (Dir.), *Lecciones de Derecho del Medio Ambiente*, 4ª edic., Lex Nova, Valladolid, 2005, pp. 45-86.

ORTEU BERROCAL, Eduardo, “Breve explicación sobre el contenido del anteproyecto de Ley de Responsabilidad Medioambiental, en su versión de 17 de enero de 2006 (texto sometido al trámite de audiencia)”, en PILGRAU i SOLÉ, Antoni, *Nuevas perspectivas de la responsabilidad por daños al medio ambiente*, Ministerio de Medio Ambiente, Madrid, 2006, pp. 39-46.

- “La transposición de la Directiva 2004/35/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril, sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños ambientales”, en JORDANO FRAGA, Jesús.; VALENCIA MARTÍN, Germán; MÁRQUEZ MOLERO, Rafael; ORTEU BERROCAL, Eduardo; ALENZA GARCÍA, José Francisco y APODACA ESPINOSA, Ángel María (Eds.), *Estudios sobre la Directiva 2004/35/CE de responsabilidad por daños ambientales y su incidencia en el ordenamiento español*. Thomson Aranzadi, Pamplona, 2005, pp. 51–66.
- “Un nuevo régimen de responsabilidad comunitario por daños al Medio Ambiente: la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre responsabilidad ambiental en relación con la prevención y reparación de daños ambientales”. CEFLegal: Revista Práctica de Derecho. Comentarios y casos prácticos, nº42, 2004.

ORTIZ BAQUERO, Ingrid S. y SOLANO OSORIO, Diego. “La libre competencia económica y la protección del medio ambiente: Una aproximación al estudio de los Acuerdos Voluntarios de Cumplimiento Ambiental”, *Revista e-mercatoria*, Vol. 15, nº1, 2016, pp.3-48.

OSSENBÜHL, Fritz, “Vorsorge als Rechtsprinzip im Gesundheits-, Arbeits- und Umweltschutz”, *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, Vol. 5, nº3, 1986, pp. 161-171.

OST, François, *Naturaleza y Derecho. Para un debate ecológico en profundidad*. Mensajero, Bilbao, 1996.

PALLARÉS SERRANO, Ana, “El recurso a la custodia del territorio y a los acuerdos voluntarios en el ámbito del patrimonio natural y la biodiversidad”, *Revista Catalana de Dret Públic*, nº41, 2010, pp.217-246.

PAREJO ALFONSO, Luciano, *El silencio en la actividad de la Administración Pública*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2011, pp. 11-31.

- “El régimen jurídico legal general de los bienes públicos”, en PAREJO ALFONSO, Luciano y PALOMAR OLMEDA, Alberto (Dir.), *Derecho de los Bienes Públicos*, Tomo I, Aranzadi, Cizur Menor, 2009, pp. 119-231.
- “La provincia como entidad local determinada por la agrupación de municipios; fines básicos y competencias mínimas”, en GÓMEZ-FERRER MORAT, Rafael (Dir.) *La provincia en el sistema constitucional*, Civitas, Madrid, 2001, pp. 78-110.
- “Origen y desarrollo del Derecho Medioambiental en el ordenamiento comunitario-europeo”, en PICÓN RISQUEZ, Juan (Coord.), *Derecho Medioambiental de la Unión Europea*, McGraw-Hill, Madrid, 1996, pp. 41-70.
- “El artículo 88 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre: el pacto, acuerdo, convenio o contrato en el procedimiento administrativo”, en ELORRIAGA PISARIK, Gabriel, *Convención y arbitraje en el Derecho Tributario*, Instituto de Estudios Fiscales, 1996, Madrid, pp. 21-76.
- Eficacia y administración. Tres estudios. Instituto Nacional de Administración Pública, *Boletín Oficial del Estado*, Madrid, 1995.

PARRA LUCÁN, M^a Ángeles, “Derecho civil: contrato y medio ambiente. Nuevos instrumentos de tutela medioambiental”, en LÓPEZ RAMÓN, Fernando, *Observatorio de políticas ambientales 2016*. Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas, CIEMAT, Madrid, 2016, pp. 485-515.

PEDRAZA LAYNEZ, Julia, *La responsabilidad por daños ambientales*. Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2016.

PÉREZ DAPENA, Ignacio y GUTIERREZ HERNÁNDEZ, María José, “Los supuestos de exención de responsabilidad de los titulares de suelos contaminados: especial referencia a la legislación del País Vasco”, *Revista Vasca de Administración Pública*. Herri-Ardularitzako Euskal Aldizkaria, n°81, 2008, pp. 365-380.

PÉREZ FERNÁNDEZ, José Manuel, “La Directiva relativa a la prevención y control integrado de la contaminación (IPPC) 96/61/CE, del Consejo, de 24 de septiembre: su contenido”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, Vol. 34, n°182, 2000, pp. 167-204.

PÉREZ MORENO, Alfonso, “La cuestión medioambiental, factor prioritario en la regulación de las obras y servicios públicos”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n°10, 1997, pp. 11-34.

- “Instrumentos de tutela ambiental”, en *I Congreso Nacional de Derecho Ambiental*. Imprenta Nacional del BOE, Madrid, 1995, pp.8-57.

PÉREZ SOLA, Nicolás, “El derecho-deber de protección del medio ambiente”, *Revista de Derecho Político*, Vol. 1, n°100, 2017, pp. 949-986.

PERNAS GARCÍA, Juan José, “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*, Vol. 3, 2013, pp. 1-54.

- *Estudio jurídico sobre la prevención de la contaminación industrial: la autorización ambiental integrada*, Atelier, Barcelona, 2004.
- “La autorización ambiental integrada: la integración horizontal de las autorizaciones sectoriales y su relación con otros mecanismos preventivos de protección ambiental”, *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, 2003, n°7, pp. 623-640.

PETERS, Jody A. “Environmental framework directives of the European Union—ideas on coherence and suggestions for a logical basic structure”, *The EC Directive from a Comparative Legal and Economic Perspective*, 1999, pp. 11-22.

PICÓN RISQUEZ, Juan (Coord.), *Derecho Medioambiental de la Unión Europea*, McGraw-Hill, Madrid, 1996.

PIGRAU i SOLÉ, Antoni “La Directiva 2004/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, sobre responsabilidad ambiental”, en PIGRAU i SOLÉ, Antoni (Coord.), *Nuevas perspectivas de la responsabilidad por daños al medio ambiente*. Ministerio de Medio Ambiente, Madrid, 2006. pp. 15-26.

PLAZA MARTÍN, Carmen, “Normas aplicables a los procedimientos de exigencia de responsabilidad medioambiental”, en LOZANO CUTANDA, Blanca. *Comentarios a la Ley de responsabilidad medioambiental:(ley 26/2007, de 23 de octubre)*, 2008, pp. 423-460.

- *Derecho ambiental de la Unión Europea*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2005
- “Los acuerdos sobre Medio Ambiente entre las Administraciones Públicas y la Industria: su interacción con los instrumentos normativos de la Comunidad”, *Revista Española de Derecho Europeo*, nº2, 2002, pp. 291-334.

POLI, Sara, “Gli accordi volontari nel diritto comunitario: un nuovo strumento per la tutela ambientale”, *Rivista Giuridica Dell'Ambiente*, 1998, pp. 391-426.

PONCE SOLÉ, Julio, *Deber de buena administración y derecho al procedimiento administrativo debido: las bases constitucionales del procedimiento administrativo y del ejercicio de la discrecionalidad*. Lex Nova, Valladolid, 2001.

POVEDA GÓMEZ, Pedro, “Comentarios sobre el Proyecto de Ley de Prevención y Control Integrados de la Contaminación (aprobado por el Gobierno en el Consejo de Ministros del 23 de noviembre de 2001)”, *La Ley: Revista Jurídica Española de Doctrina, Jurisprudencia y Bibliografía*, 2001, nº7, pp. 1448-1458.

POVEDA GÓMEZ, Pedro y LOZANO CUTANDA, Blanca, “Principales novedades de la nueva Ley de residuos y suelos contaminados”, *Diario La Ley*, 2011, nº7702, pp. 1-7.

PRAKASH, Aseem y POTOSKI, Matthew, “Voluntary environmental programs: A comparative perspective”, *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 31, nº1, 2012, pp. 123-138.

PRIEUR, Michel; BÉTAILLE, Julien; COHENDET, Marie-Anne; DELZANGLES, Hubert; Makowiak, Jessica y STEICHEN, Pascale, *Droit de l'environnement*. Dalloz, Paris, 2016.

QUESADA SÁNCHEZ, Antonio José, “Autorización administrativa y daño en el artículo 14.2 de la ley 26/2007, de responsabilidad medioambiental: ¿paso adelante o paso atrás?”, *Diario La Ley*, nº7078, 2008.

QUINTANA LÓPEZ, Tomás, “El sistema comunitario de ecoauditoría: Aproximación a su puesta en funcionamiento” en SOSA WAGNER, Francisco (Coord.), *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI. Homenaje al profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo, Tomo III*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000, pp. 3501-3515.

- *La repercusión de las actividades mineras en el medio ambiente: su tratamiento jurídico*, Montecorvo, Madrid, 1987.

REHBINDER Eckard, "Environmental Agreements: A New Instrument of Environmental policy", *Environmental Policy and Law*, Vol. 27, nº 4, 1997, pp. 258–269.

REHBINDER, Eckard, “The basic constitutional, Institutional and Administrative Law Context”, en TURNER T. Smith Jr. y KROMAREK, Pascale, *Understanding US and European Environmental Law: a practitioner's guide*. Graham & Trotman/Martinus Nijhoff, London, Dordrecht, Boston, 1989, pp.12-14.

REVUELTA PÉREZ, “Mejores técnicas disponibles: Un singular sistema de regulación ambiental”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. 10, nº1, 2019, pp. 1-31.

- Evolución de la prevención y control integrados de la contaminación en el derecho europeo”, *Actualidad Jurídica Ambiental*, nº79, 2018, pp. 8-29.
- “La revalorización de las mejores técnicas disponibles en la directiva de emisiones industriales: un estándar ambiental mínimo en la Unión”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, nº23, 2012, pp. 471-498.
- “El sistema comunitario de prevención y control integrados de la contaminación”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº7, 2004, pp. 19-54.
- “La participación de los ciudadanos en el control integrado de la contaminación” en *Fundación Democracia y Gobierno Local*, 2004, pp. 59-86.
- *El control integrado de la contaminación en el Derecho español*, Marcial Pons, Madrid, 2003.

RIPOLL MARTÍNEZ DE BEDOYA, María Dolores, “Instrucción del procedimiento”, en AYALA MUÑOZ, José María, GARCÍA GONZÁLEZ DE MERCADO, Francisco, GUTIÉRREZ DELGADO, José Manuel y otros, *Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo*, 4ª edición, Aranzadi, Cizur Menor, 2008, pp. 505-559.

ROCASALVA, GARCÍA, Carles. “*La primera década de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de responsabilidad medioambiental: algunas cuestiones de interés*”. *Revista Aranzadi de derecho ambiental*, 2018, nº 40, p. 103-147.

ROMERO FLOR, Luis María, *La incorporación de fórmulas de terminación convencional en el ordenamiento jurídico*, Wolters Kluwer. Madrid, 2014.

ROMI, Remi, *Droit et administration de l'environnement*, Montchrestien, Paris, 1993.

ROSA MORENO, Juan, “Autorización ambiental integrada y evaluación de impacto ambiental”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº7, 2004, pp. 185-215.

- *El arbitraje administrativo*. McGraw-Hill, Madrid, 1998.

- *Régimen jurídico de la evaluación de impacto ambiental*, Trivium, Madrid, 1993.

ROVIRA DAUDI, M^a José, “Aprobación del Texto Refundido de la Ley de Prevención y Control Integrados de la Contaminación”, Análisis Gómez Acebo & Pombo, 2016, pp.1-2, disponible en: <https://www.ga-p.com/wp-content/uploads/2018/03/aprobacion-del-texto-refundido-de-la-ley-de-prevencion-y-control-integrados-de-la-contaminacion.pdf>

ROVIRA DAUDI, M^a José y LOZANO CUTANDA, Blanca, “Ley 5/2013, de 11 de junio, por la que se modifican la Ley de prevención y control integrados de la contaminación y la Ley de residuos y suelos contaminados”, Análisis Gómez-Acebo & Pombo, 2013, pp. 1-6.

- “La directiva sobre emisiones industriales (Directiva IED)”, Noticias breves Gómez Acebo & Pombo, 2011, pp. 1-3. Disponible en: <https://www.ga-p.com/wp-content/uploads/2018/03/la-directiva-sobre-emisiones-industriales-directiva-ied.pdf>

RUBIO LLORENTE, Francisco, “Los deberes constitucionales”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº62, 2001, pp. 11-56.

RUIZ, Manuela M., *La gestión ambiental compartida: función pública y mercado*, Lex Nova, Valladolid, 2007.

RUIZ-ARREDONDO, José Vicente; RIVERA-PLANTER, Marisol y MUÑOZ-PIÑA, Carlos, *Incentivos Económicos de las Empresas a participar en acuerdos ambientales voluntarios*. Instituto Nacional de Ecología, Ciudad de México, 2006.

RUÍZ DE APODACA ESPINOSA, Ángel M., “Transparencia empresarial e información ambiental”, en SANZ LARRUGA, Javier (Dir.); GARCÍA PÉREZ, Marta (Dir.) y PERNAS GARCÍA, Juan José (Prof), en *Libre mercado y protección ambiental: intervención, y orientación ambiental de las actividades económicas*, 2013, pp. 387-419.

- “La autorización ambiental integrada”, en ALENZA GARCÍA, José Francisco, *Comentarios a la ley foral de intervención para la protección ambiental:(Ley*

Foral 4/2005, de 22 de marzo). Instituto Navarro de Administración Pública, 2006, Pamplona, pp. 82-149.

Derecho ambiental integrado: la regulación de los lodos de depuradora y de sus destinos, Civitas, Madrid, 2001.

SALAS COLLANTES, Javier, “Presentación” en Jornada Fundación Entorno, Empresa y Medio Ambiente, *La nueva Directiva sobre prevención y control integrado de la contaminación*, Madrid, 1997.

SAMMER, Katharina; WÜSTENHAGEN, Rolf, “The influence of eco-labelling on consumer behaviour—Results of a discrete choice analysis for washing machines”, *Business Strategy and the Environment*, Vol. 15, nº3, 2006, pp. 185-199.

SÁNCHEZ SÁEZ, Antonio José, “Los acuerdos voluntarios para la protección del medio ambiente”, *Revista de Administración Pública* nº163, 2004, pp. 279-347.

- “Contexto y base de los sistemas de gestión voluntaria en la Legislación española de Envases, Residuos de Envases y Residuos”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, nº38, 2000, pp. 293-324.
- “El nuevo derecho ambiental: cambios y posibilidades de futuro en torno a las técnicas convencionales”, *Medio ambiente & derecho*, Vol.2, nº2, 1999, pp. 1-10.

SANTAMARÍA ARINAS, René Javier, *Curso de básico de Derecho Ambiental General*, IVAP, Oñati, 2019.

- “Novedades, incentivos y problemas jurídicos del sistema europeo de gestión y auditoria medioambientales (Emas III)”. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, nº23, 2012, pp. 293-342.
- *Régimen jurídico de la producción y gestión de residuos*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2007.
- “Residuos”, en LASAGABASTER HERRARTE, Iñaki; URRUTIA LIBARONA, Iñigo; SANTAMARÍA ARINAS, Rene Javier, *Derecho ambiental. Parte especial II*, LETE, Bilbao, 2007. pp.283-417.

SANTAMARÍA PASTOR, Juan A., *Principios de derecho administrativo general*, Iustel, Madrid, 2016.

SANTOS CALPE, Raquel, “Industrias cada vez más limpias: Proyecto de Ley de Prevención y Control Integrados de la contaminación”, *Ambienta: la revista del Ministerio de Medio Ambiente*, nº6, 2001, pp. 4-11.

SANZ LARRUGA, Javier, “Situación actual y nuevas perspectivas del Derecho Ambiental de Galicia. La normativa ambiental básica del Estado: evolución, contenidos y nuevas tendencias”, en PERNAS GARCÍA, Juan José (Ed.), *Análisis y reflexiones sobre el Derecho Ambiental en Galicia. Jornadas sobre la situación actual y nuevas perspectivas del Derecho ambiental en Galicia*, Universidade da Coruña-Servizo de publicacións, A Coruña, 2009, pp. 149-164.

SANZ PÉREZ, David, “Los acuerdos ambientales como mecanismo de sustitución o complemento del control preventivo unilateral de las actividades potencialmente contaminantes: las previsiones de la Ley 3/1998”. *Revista Interdisciplinar de Gestión Ambiental*, Vol. 3, nº34, 2001, pp. 11-25.

- “Algunas notas sobre los acuerdos ambientales en el marco evolutivo del Derecho ambiental”, *Gestión Ambiental*, Vol. 1, nº12, 1999, pp. 1-12.

SANZ RUBIALES, Iñigo, “La protección del ambiente en la nueva ley de contratos: del Estado meramente «comprador» al Estado «ordenador»”. *Revista de Administración Pública*, nº205, 2018, pp. 49-80.

- “El nuevo régimen de los suelos contaminados: primeras impresiones”, en BLASCO HEDO, Eva (Coord.), *La nueva Ley de residuos y suelos contaminados*, CIEMAT, Madrid, 2013, pp. 117-128.
- “La contaminación de las aguas subterráneas en España: diagnóstico y propuesta de actuaciones”. En *Régimen jurídico de las aguas subterráneas*. Mundi Prensa Libros, 2002. p. 99-122.

SANZ RUBIALES, Íñigo y DE LA VARGA PASTOR, Aitana, “Regulación, problemática y régimen jurídico de los suelos contaminados: especial atención tanto a su declaración, inventario y sujetos responsables, como a las diversas acciones que cabe emprender con la finalidad de recuperarlos y repararlos”, en GARCÍA MORENO, Fernando (Dir.), *Comentarios sistemáticos a la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados*. Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2014, pp. 441-553.

SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, *Derecho Administrativo. Parte General*. 16ª ed. Tecnos, Madrid, 2020.

- “La terminación convencional de los procedimientos administrativos”, en ELORRIAGA PISARIK, Gabriel, *Convención y arbitraje en el derecho tributario*, Instituto de Estudios Fiscales, 1996, pp. 77-86.

SÁNCHEZ MORÓN, Miguel; TRAYTER JIMÉNEZ, Joan M. y SÁNCHEZ BLANCO Ángel, *La Apertura del procedimiento administrativo a la negociación con los ciudadanos en la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo*, IVAP, Oñati, 1995.

SCHULZE-FIELITZ, Helmuth, “¿Informalidad o ilegalidad de la actuación administrativa?”, *Documentación Administrativa*, Vol. 235-236, 1993, pp. 90-112.

SCOTT, Joanne, “Flexibility in the implementation of EC environmental law” en HANDL, Han (ed.), *Yearbook of European Environmental Law, vol. I*, Oxford University Press, Oxford, 2000, pp. 37-60.

SEGERSON, Kathleen, “Voluntary approaches to environmental protection and resource management”, *Annu. Rev. Resour. Econ.*, Vol. 5, nº1, 2013, pp. 161-180.

SEGERSON, Kathleen y MICELI, Thomas J., “Voluntary environmental agreements: good or bad news for environmental protection?”. *Journal of environmental economics and management*, Vol. 36, nº2, 1998, pp. 109-130.

SEVENSTER, Hanna G., “Milieubeleid en gemeenschapsrecht: het interne juridische kader en de praktijk”, Europese monografieën, n°38, 1992, pp. 1572-3593.

SIMÓN YARZA, Fernando, *Medio ambiente y derechos fundamentales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 2012.

SOLOZABAL ECHAVARRIA, Juan José, “Medio ambiente y derechos fundamentales”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, n°99, 2013, pp. 447-454.

STEWART, Richard B. “Economic incentives for environmental protection: Opportunities and obstacles”, en REVES, Richard; SANDS, Philippe y STEWART Richard, *Environmental Law, the Economy and Sustainable Development*, CUP, Cambridge, 2000, pp. 171-244.

TARRÉS VIVES, Marc. “Los sujetos privados en la gestión y auditoría medioambiental comunitaria. Su desarrollo en la Umweltauditgesetz alemana”, *Revista de Administración Pública*, n°145, 1998, pp. 503-542.

TÖLLER, Annette E. “The rise and fall of voluntary agreements in German environmental policy”, *German Policy Studies*, Vol.9, n°2, 2013, pp. 49-92.

TORNOS MAS, Joaquín, “La simplificación procedimental en el ordenamiento español”, *Revista de Administración Pública*, n°51, 2000, pp. 39-76.

TRUTE, Hans-Heinrich, “Negotiated Decision-making in German Administrative Law”, en DE WAARD, BWN (Ed.), *Negotiated Decision-Making, Center for Legislative Studies*, Boom Juridische Uitgeverij, The Haghe, 2000.

VALENCIA MARTÍN, Germán, Los desarrollos legislativos autonómicos en materia de Prevención y Control Integrados de la Contaminación (AAI). *Actualidad Jurídica Ambiental*, n°81, 2018, pp. 30-52.

- *Autorización ambiental integrada y licencias municipales*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2018.
- “La relación entre informe urbanístico previo y licencia de obras en el marco de la autorización ambiental integrada”. *Anuario Aragonés del Gobierno Local*, nº8, 2016, pp. 283-317.
- “La responsabilidad medioambiental”, *Revista General de Derecho Administrativo*, nº25, 2010, pp. 1-63.
- “El impacto (favorable) de la Directiva 2004/35/CE en el "sistema" español actual de responsabilidad por daños ambientales”, en JORDANO FRAGA, Jesús; VALENCIA MARTÍN, Germán; MÁRQUEZ MOLERO, Rafael; ORTEU BERROCAL, Eduardo; s GARCÍA, José Francisco y RUIZ DE APODACA ESPINOSA, Ángel María (Eds.), *Estudios sobre la Directiva 2004/35/CE de responsabilidad por daños ambientales y su incidencia en el ordenamiento español*. Thomson Aranzadi, Pamplona, 2005, pp. 109-184.
- “Contenido y alcance de la autorización ambiental integrada”, en VALENCIA MARTÍN, Germán; MOLINA GIMÉNEZ, Andrés; ROSA MORENO, Juan; OCHOA MONZÓ, Josep; DÍEZ SÁNCHEZ, José; TEROL GÓMEZ, R. y REVUELTA PÉREZ, Inmaculada, *Estudios sobre la Ley de Prevención y Control Integrados de la Contaminación*, Thomson Reuters Aranzadi, monografía asociada a la Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, Cizur Menor, 2003, pp. 15-75.
- “El régimen jurídico del control integrado de la contaminación”, *Noticias de la Unión Europea*, nº153, 1997, pp. 139-154.

VARELA DIAZ, Santiago, “La idea de deber constitucional”. *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº4, 1982, pp. 69-96.

VÁZQUEZ GARCÍA, Daniel, “Algunos apuntes sobre la nueva ley de residuos y suelos contaminados”, *Actualidad Jurídica (1578-956X)*, 2011.

VEGA LABELLA, José Ignacio; SANZ GANDASEGUI, Francisco; RIPOLL MARTÍNEZ DE BEDOYA, M^a Dolores; MONEDERO MONTERO DE ESPINOSA, José Ignacio;

GUTIÉRREZ DELGADO, José Manuel, GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO, Francisco y AYALA MUÑOZ, José María, *Régimen jurídico de las administraciones públicas y procedimiento administrativo*, Aranzadi, Cizur Menor, 2008.

VELASCO CABALLERO, Francisco, *Las cláusulas accesorias del acto administrativo*, Tecnos, Madrid, 1996.

VERA JURADO, Diego J., *La disciplina ambiental de las actividades industriales: autorizaciones y sanciones administrativas en materia de medio ambiente*, Tecnos, Madrid, 1994.

VERSCHUUREN, Jonathan M., “EC Environmental Law and Self-regulation in the Member States: In Search of a Legislative Framework”, en HANDL, Han (ed.), *Yearbook of European Environmental Law*, vol. I, Oxford University Press, Oxford, 2000, pp. 103-121.

VILLAR PALASÍ, José Luis, *La intervención administrativa en la industria*. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1964.

VIZCAÍNO SÁNCHEZ-RODRIGO, PAZ, *Introducción al derecho del medio ambiente*. CTO Medicina, Madrid, 1996.

WINTER, Gerd. “The IPPC directive: a German point of view”, en BACKES, Chris y BETLEM, Gerrit. *Integrated Pollution Prevention and Control: The EC Directive from a Comparative Legal and Economic Perspective*, Kluwer Law International, London, 1999, pp. 65-80.

- *European Environmental Law: a comparative perspective*. Aldershot, United Kingdom Dartmouth, 1996.
- “Aplicación y perspectivas de futuro de la Directiva sobre prevención y control integrados de la contaminación”, Noticias de la Unión Europea, nº190, 2000, pp. 165-182.

YANGUAS MONTERO, Guillermina y BLÁZQUEZ ALONSO, Noemí, “La nueva responsabilidad medioambiental”, Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, Vol. 42, n°245, 2008, pp. 101-145.

YANGUAS MONTERO, Guillermina, “Luces y sombras de la Directiva 2004/35/CE sobre responsabilidad medioambiental”, Revista Icade, Revista de la Facultad de Derecho, n°67, 2006, pp. 35-54.

NORMATIVA

1. UNIÓN EUROPEA

1.1. Tratados

Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y Tratado de la Unión Europea (versiones consolidadas). (DOUE nº C 326, de 26 de octubre de 2012)

Instrumento de fecha 15 de diciembre de 2004 de Ratificación del Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, hecho en Aarhus (Dinamarca), el 25 de junio de 1998. (BOE nº 40, de 16 de febrero de 2005)

1.2. Directivas

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). (DOUE nº L-334, de 17 de diciembre de 2010).

Directiva 2009/73/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de julio de 2009 sobre normas comunes para el mercado interior del gas natural y por la que se deroga la Directiva 2003/55/CE. (DOCE nº L-211, de 14 de agosto de 2009).

Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, sobre los residuos y por la que se derogan determinadas Directivas. (DOUE nº L-312, de 22 de noviembre de 2008).

Directiva 2008/1/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de enero de 2008 relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación (Versión codificada). (DOUE nº L-24, de 29 de enero de 2008).

Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a los servicios en el mercado interior. (DOUE nº L-376, de 27 de diciembre de 2006).

Directiva 2004/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales. (DOUE nº L-143, de 30 de abril de 2004).

Directiva 2003/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de mayo de 2003, por la que se establecen medidas para la participación del público en la elaboración de determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente y por la que se modifican, en lo que se refiere a la participación del público y el acceso a la justicia, las Directivas 85/337/CEE y 96/61/CE del Consejo. (DOUE nº L-156, de 25 de junio de 2003).

Directiva 94/62/CE del Parlamento y del Consejo, de 20 de diciembre de 1994, relativa a los envases y residuos de envases. (DOUE nº L-365, de 31 de diciembre de 1994).

Directiva 96/62/CE del Consejo, de 24 de septiembre de 1996, relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación. (DOUE nº L-257, de 10 de octubre de 1996).

Directiva 84/360/CEE del Consejo, de 28 de junio de 1984, relativa a la lucha contra la contaminación atmosférica procedente de las instalaciones industriales. (DOCE nº L-188, de 16 de julio de 1984).

1.3. Reglamentos

Reglamento (CE) nº 66/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de noviembre de 2009 relativo a la etiqueta ecológica de la UE. (DOUE nº L 27, de 30 de enero de 2010)

Reglamento (CE) n.º1221/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a la participación voluntaria de organizaciones en un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (EMAS). (DOUE nº L-342, de 22 de diciembre de 2009).

Reglamento (CE) nº 166/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de enero de 2006, relativo al establecimiento de un registro europeo de emisiones y transferencias de contaminantes y por el que se modifican las Directivas 91/689/CEE y 96/61/CE del Consejo. (DOUE nº L 33, de 4 de febrero de 2006)

Reglamento (CE) nº 1882/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de septiembre de 2003 sobre la adaptación a la Decisión 1999/468/CE del Consejo de las disposiciones relativas a los comités que asisten a la Comisión en el ejercicio de sus competencias de ejecución previstas en los actos sujetos al procedimiento establecido en el artículo 251 del Tratado CE. (DOUE nº L 284, de 31 de noviembre de 2010)

1.4. Decisiones

Decisión nº 1386/2013/UE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 20 de noviembre de 2013 relativa al Programa General de Acción de la Unión en materia de Medio Ambiente hasta 2020 «Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta». (DOUE nº L 354, de 28 de diciembre de 2013).

Decisión nº 1600/2002/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 22 de julio de 2002 por la que se establece el Sexto Programa de Acción Comunitario en Materia de Medio Ambiente. (DOUE nº L 242, de 10 de septiembre de 2002).

Decisión de la Comisión 2000/479/CE, de 17 de julio de 2000, relativa a la realización de un inventario europeo de emisiones contaminantes (EPER) con arreglo al artículo 15 de la Directiva 96/61/CE del Consejo relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación (IPPC). (DOUE nº L 192, de 28 de julio de 2000).

1.5. Resoluciones

Resolución del Consejo y de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, de 1 de febrero de 1993, sobre un Programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible Programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible. (DOCE nº C 138, de 17 de mayo de 1993)

Resolución del Consejo de las Comunidades Europeas y de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, de 7 de febrero de 1983, relativa a la prosecución y ejecución de una política y de un programa de acción de las Comunidades Europeas en materia de medio ambiente (1982-1986). (DOCE nº C 46, de 17 de febrero de 1983)

1.6. Comunicaciones

Comunicación de la Comisión 2014/C 200/01 aprobando directrices sobre ayudas estatales en materia de protección del medio ambiente y energía 2014-2020. (DOUE nº C 201, de 28 de junio de 2014).

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, de 17 de julio de 2002, sobre los acuerdos medioambientales a nivel comunitario en el marco del Plan de acción “Simplificar y mejorar el marco regulador” [COM (2002) 412 final, no publicada en el Diario Oficial].

Comunicación de la Comisión de 5 de junio de 2002, relativa al Plan de acción “Simplificar y mejorar el marco regulador”. [COM (2002) 278 final, no publicada en el Diario Oficial].

Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 27 de noviembre de 1996, relativa a los acuerdos sobre el medio ambiente [COM (96) 561 final, no publicada en el Diario Oficial].

1.7. Recomendaciones

Recomendación 2001/331/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de abril de 2001, sobre criterios mínimos de las inspecciones medioambientales en los Estados miembros. (DOUE nº L-118, de 27 de abril de 2001).

Recomendación de la Comisión de 9 de diciembre de 1996 relativa a los acuerdos sobre el medio ambiente por los que se aplican Directivas comunitarias (96/733/CE). (DOUE nº L-333, de 21 de diciembre de 1996)

2. ESTADO

2.1. Leyes

Ley 40/2015, de 1 de octubre de 2015, de Régimen Jurídico del Sector Público. (BOE nº 236, de 2 de octubre de 2015).

Ley 39/2015, de 1 de octubre del Procedimiento Administrativo Común de la Administraciones públicas. (BOE nº 236, de 2 de octubre de 2015).

Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental. (BOE nº 296, de 11 de diciembre de 2013).

Ley 5/2013, de 11 de junio, por la que se modifican la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación y la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados. (BOE nº 140, de 12 de junio de 2013).

Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y Suelos Contaminados. (BOE nº 181, de 29 de julio de 2011).

Ley 40/2010, de 29 de diciembre, de Almacenamiento Geológico de Dióxido de Carbono. (BOE nº 317, de 30 de diciembre de 2010).

Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y Biodiversidad. (BOE nº 299, de 14 de diciembre de 2007).

Ley 34/2007, de 15 de noviembre de calidad del aire y protección de la atmósfera. (BOE nº 275, de 16 de noviembre de 2007).

Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental. (BOE nº 255, de 24 de octubre de 2006).

Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente. (BOE nº 171, de 19 de julio de 2006).

Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero. (BOE nº 59, de 10 de marzo de 2005).

Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación. (BOE nº 157, de 2 de julio de 2002).

Ley 38/1995, de 12 de diciembre, sobre derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente. (BOE nº 297, de 13 de diciembre de 1995).

Ley 22/1988, de 28 de julio de Costas. (BOE nº 181, de 29 de julio de 1988).

Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local. (BOE nº 80, de 3 de abril de 1985).

Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Prevención y Control Integrados de la Contaminación. (BOE nº 236, de 2 de octubre de 2015).

Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas. (BOE nº 316, de 31 de diciembre de 2016).

2.2. Reglamentos

Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de recuperación, Transformación y Resiliencia. (BOE nº 341, de 30 de diciembre de 2020).

Real Decreto 646/2020, de 7 de julio, por el que se regula la eliminación de residuos mediante depósito en vertedero. (BOE nº 187, de 8 de julio de 2020).

Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de energía eléctrica. (BOE nº 310, de 27 de diciembre de 2000).

Real Decreto 773/2017, de 28 de julio, por el que se modifican diversos reales decretos en materia de productos y emisiones industriales. (BOE nº 209, de 31 de agosto de 2017).

Real decreto 163/2014, de 14 de marzo, por el que se crea el Registro de huella de carbono, compensación y proyectos de absorción de dióxido de carbono. (BOE nº 77, de 29 de marzo de 2014).

Real Decreto 840/2015, de 21 de septiembre, por el que se aprueban medidas de control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas. (BOE nº 251, de 20 de octubre de 2015).

Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas. (BOE nº 247, de 11 de octubre de 2014).

Real Decreto 815/2013, de 18 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de emisiones industriales y de desarrollo de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación. (BOE nº 251, de 19 de octubre de 2013).

Real Decreto 239/2013, de 5 de abril, por el que se establecen las normas para la aplicación del Reglamento (CE) n.º 1221/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009, relativo a la participación voluntaria de organizaciones en un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (EMAS), y por el que se derogan el Reglamento (CE) nº761/2001 y las Decisiones 2001/681/CE y 2006/193/CE de la Comisión. (BOE nº89, de 13 de abril de 2013)

Real Decreto 234/2013, de 5 de abril, por el que se establecen normas para la aplicación del Reglamento (CE) n.º 66/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009, relativo a la etiqueta ecológica de la Unión Europea. (BOE nº 97, de 23 de diciembre de 2013).

Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa. (BOE nº 161, de 7 de julio de 2011).

Real Decreto 2090/2008, de 22 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo parcial de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental. (BOE nº 308, de 23 de diciembre de 2008).

Real Decreto 508/2007, de 20 de abril, por el que se regula el suministro de información sobre emisiones del Reglamento E-PRTR y de las autorizaciones ambientales integradas. (BOE, nº 96, de 21 de abril)

Real Decreto 9/2005, de 14 de enero, por el que se establece la relación de actividades potencialmente contaminantes del suelo y los criterios y estándares para la declaración de suelos contaminados. (BOE nº 15, de 18 de enero de 2005).

Real Decreto 1778/1994, de 5 de agosto, por el que se adecuan a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, las normas reguladoras de los procedimientos de otorgamiento, modificación y extinción de autorizaciones. (BOE nº 199, de 20 de agosto de 1994).

3. COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Ley 1/1995, de 2 de enero, de Protección Ambiental de la Comunidad Autónoma de Galicia. (DOG nº 29, de 10 de febrero de 1995).

Ley 4/2005, de 22 de marzo, de intervención para la protección ambiental de la Comunidad Foral de Navarra. (BON nº 39, de 1 de abril de 2005).

Ley 4/2009, de 14 de mayo, de Protección Ambiental Integrada (BORM nº 116, de 22 de mayo de 2009).

Ley 20/2009, de 4 de diciembre de prevención y control ambiental de las actividades. (DOGC nº 5524, de 11 de diciembre de 2009).

Ley 6/2014, de 25 de julio, de Prevención, Calidad y Control ambiental de Actividades en la Comunitat Valenciana. (DOCV nº 7329, de 31 de julio de 2014).

Ley 16/2015, de 23 de abril, de protección ambiental de la Comunidad Autónoma de Extremadura. (DOE nº 81, de 29 de abril de 2015).

La Ley 6/2017, de 8 de mayo, de Protección del Medio Ambiente de la Comunidad Autónoma de La Rioja. (BOR nº 54, de 12 de mayo de 2017).

Decreto Legislativo 1/2015, de 12 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Prevención Ambiental de Castilla y León. (BOCL nº 220, de 13 de noviembre de 2015).

Decreto 295/2000, de 21 de diciembre, que regula el pacto ambiental. (BOG nº 2, de 3 de enero de 2001).

4 COMUNICAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO

4.1. Leyes

Ley 4/2015, de 25 de junio, para la prevención y corrección de la contaminación del suelo de Euskadi. (BOPV nº 123, de 2 de julio de 2015).

Ley 7/2012, de 23 de abril, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a los servicios en el mercado interior. (BOPV nº 84, de 30 de abril de 2012).

Ley 1/2005, de 4 de febrero, para la prevención y corrección de la contaminación del suelo. (BOPV nº 32, de 16 de febrero de 2005).

Ley 3/1998 de 27 de febrero, General de Protección del Medio Ambiente en el /del País Vasco. (BOPV nº 59, de 27 de marzo de 1998).

Decreto Legislativo 1/2007, de 11 de septiembre, de aprobación del texto refundido de la ley de tasas y precios públicos de la Administración de la Comunidad autónoma del País Vasco. (<https://www.boe.es/buscar/pdf/2007/BOPV-p-2007-90050-consolidado.pdf>).

4.2. Reglamentos

Decreto 209/2019, de 26 de diciembre, por el que se desarrolla la Ley 4/2015, de 25 de junio, para la prevención y corrección de la contaminación del suelo. (BOPV nº 14, de 22 de enero de 2020)

Decreto 112/2012, de 26 de junio, por el que se regula la producción y gestión de los residuos de construcción y demolición. (BOPV nº 171, de 3 de septiembre de 2012).

Decreto 278/2011, de 27 de diciembre, por el que regulan las instalaciones en las que se desarrollen actividades potencialmente contaminadoras de la atmosfera en la CAPV. (BOPV nº 15, de 23 de enero de 2012).

DECRETO 181/2008, de 4 de noviembre, por el que aprueba el Reglamento del Régimen Económico-Financiero del Canon del Agua. (BOPV nº 221, de 18 de noviembre de 2008).

Decreto 166/2006, de 10 de octubre, por el que se establece el sistema de acreditación de entidades de investigación y recuperación de la calidad del suelo y se determina el contenido

y alcance de las investigaciones de la calidad del suelo a realizar por dichas entidades.
(BOPV nº 213, de 8 de noviembre de 2006).

Decreto 64/2006, de 14 de marzo, por el que se establece la regulación del Listado Vasco de Tecnologías Limpias. (BOPV nº 59, de 24 de marzo de 2006).