

INAP

ITINERARIO FORMATIVO: DERECHO Y GESTIÓN MEDIOAMBIENTAL

LECCIÓN 2. PRINCIPALES MECANISMOS DE INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA AMBIENTAL

RESIDUOS Y SUELOS CONTAMINADOS.

PEDRO POVEDA GÓMEZ.

GÓMEZ ACEBO & POMBO ABOGADOS

SOCIO COORDINADOR DE DERECHO AMBIENTAL

INTRODUCCIÓN: LA POLÍTICA COMUNITARIA EN MATERIA DE RESIDUOS, COMO ANTECEDENTE IMPRESCINDIBLE:

A comienzos de los años 90 del pasado Siglo se produce en el seno de la Comunidad Europea un importante cambio de orientación en el diseño de las políticas comunitarias sobre residuos, en gran medida como consecuencia de los intensos debates que se habían venido desarrollando sobre esta materia en el seno de diversas organizaciones de ámbito internacional, fundamentalmente en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

Las conclusiones de estos debates se acabaron materializando en la Estrategia Comunitaria sobre Residuos,¹ documento programático en el que se reflejaron las líneas maestras de lo que debería ser la moderna política comunitaria sobre residuos hasta el año 2000 y que, como es obvio, obligaba a revisar la normativa sobre residuos de la Comunidad que estaba vigente hasta esos momentos. Según la Estrategia, la política comunitaria sobre residuos tendría que estar basada en los siguientes parámetros generales (que, entre otros aspectos, significan la aplicación de la denominada “política de las tres erres”: reducción, reciclado y reutilización):

¹ Aprobada mediante Resolución del Consejo 90/C 122/02, de 7 de mayo de 1990 (DOCE C 122, de 18-5-1990).

- Se establece una jerarquía de opciones en la gestión de residuos en la que aparecen, en primer lugar, las medidas preventivas, o de reducción².

- No obstante, es evidente que las sociedades avanzadas no pueden existir sin generar un mínimo de residuos por lo que, una vez producidos, deben gestionarse causando el mínimo efecto ambiental y mediante métodos que permitan obtener de ellos algún tipo de aprovechamiento (o valorización).

Ahora bien, los distintos procedimientos de valorización de los residuos también permiten una clasificación entre ellos, atendiendo a su mejor idoneidad desde el punto de vista ambiental. Así, se deberá dar prioridad, por este orden, al reciclado (utilizar los residuos en un nuevo proceso productivo de tal forma que se vuelven a convertir en un producto igual al similar³) y, en segundo lugar, a la valorización energética⁴.

- Como figura intermedia, y aunque no se trate en esencia de una actividad de gestión de residuos, la Comunidad ha colocado a la reutilización como un método productivo y de comercialización que contribuye a la reducción de la cantidad de los residuos generados si bien, según las determinaciones que figuran en la Directiva 94/62/CE, relativa a los envases y residuos de envases, hasta tanto no se avance en los estudios de análisis de ciclo de vida y ecobalances y los estudios técnicos realizados al efecto no permitan extraer nuevas conclusiones, debe colocarse al mismo nivel del reciclado.

- La conclusión lógica (y, por otro lado, necesaria) de las anteriores aseveraciones no puede ser otra que considerar la eliminación en vertedero como un método de gestión absolutamente excepcional y al que únicamente habrá que recurrir cuando no pueden aplicarse métodos de valorización. No obstante, a pesar de éste carácter excepcional (o tal vez, precisamente por ello) las operaciones de eliminación se deben llevar a cabo bajo rigurosas exigencias ambientales y se destaca la prioridad, a corto y medio plazo, de garantizar una infraestructura adecuada para la eliminación final de residuos.

² La prevención (o reducción) debe ser entendida en un doble sentido: cuantitativo (reducción de la cantidad/peso de los residuos generados) y cualitativo (reducción de los componentes tóxicos que forman parte de los residuos) de tal forma que en uno u otro caso se reduce la incidencia ambiental de los residuos.

³ Se incluyen en este concepto el compostaje y la biometanización.

⁴ Incineración de los residuos y aprovechamiento del proceso de combustión, bien transformando en energía la potencia calorífica generada durante el proceso de combustión o, simplemente, utilizando los residuos como combustible (en un horno de cementera, por ejemplo) sustituyendo a los combustibles fósiles, mucho más contaminantes.

- Simultáneamente, deben de reducirse al mínimo los traslados de residuos en la medida en que son, en sí mismos, un foco potencial de contaminación y deben por ello ajustarse a los principios de proximidad y autosuficiencia⁵.

La anterior Estrategia Comunitaria de Residuos fue posteriormente revisada mediante la Resolución del Consejo de 24 de febrero de 1997⁶, que hizo, entre otras, las siguientes consideraciones nuevas en relación con la de 1990:

- Estima que, con arreglo a los principios de "quien contamina paga" y de "responsabilidad compartida", todos los agentes económicos, incluidos los fabricantes, importadores, distribuidores y consumidores, deben cargar con su parte específica de responsabilidad en lo que se refiere a la prevención, aprovechamiento y eliminación de los residuos.

- Considera que las implicaciones de la gestión de residuos de un producto deberían ser tenidas en cuenta a partir de la fase de concepción del mismo y que, en este sentido, el fabricante de un producto, a través de su diseño, contenido y elaboración, tiene un papel y una responsabilidad estratégicos en relación con la gestión del residuo que posteriormente se genere.

- Invita a la Comisión Europea a que fomente y a los Estados miembros y a los agentes económicos a que establezcan y persigan objetivos cuantitativos de carácter indicativo para reducir significativamente la cantidad de residuos que se produzcan e incrementar los niveles de reutilización, reciclado y valorización⁷.

- Insta a la Comisión Europea a que promueva el desarrollo y aplicación de análisis de ciclos de vida y auditorías ambientales de los productos que con el uso se transforman en residuos y a que, junto con los Estados miembros, fomenten sistemas para su devolución, recogida y aprovechamiento.

⁵ En este sentido, téngase en cuenta la Sentencia del Tribunal de Justicia de la UE de 25-6-1998 (asunto C-203/96) en la que se establece que estos principios sólo son aplicables cuando el destino de los residuos trasladados sea la eliminación (tal como, por otra parte y según veremos, ha quedado correctamente regulado en la Directiva 2008/98/CE y en la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, que la incorpora a nuestro Ordenamiento interno y que será objeto de análisis pormenorizado en este trabajo.

⁶ DOCE C Nº 71, DE 11-3-1997.

⁷ Obsérvense las cautelas con las que la Comunidad Europea aborda el espinoso asunto del establecimiento de objetivos cuantificados de reducción de los residuos. A pesar de todo, más adelante veremos cómo en la Ley de Envases y Residuos de Envases se ha establecido un objetivo concreto de reducción del peso de los residuos de envases generados del 10 %.

Por último, en el estudio que estamos realizando de la evolución de la política de residuos de la Unión Europea, no podemos dejar de señalar que las conclusiones de la Estrategia comunitaria que anteriormente hemos analizado, están presentes en el V y VI Programas comunitarios de actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible, documentos programáticos en los que periódicamente se plasman los proyectos de actuación de la Unión Europea en los diversos sectores medioambientales, entre ellos, obviamente y con una atención especial, el de los residuos.

Como es obvio, los nuevos principios reguladores de la política comunitaria de residuos contenidos en la Estrategia comunitaria y en el V y VI Programa de acción, así como la Jurisprudencia dictada al efecto por el Tribunal de Justicia de la UE, obligaban a revisar la normativa comunitaria sobre residuos vigente en los momentos en que fueron elaborados. Estos trabajos han concluido, teniendo en cuenta la fecha en al que están redactadas estas líneas, con la aprobación 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.

Esta Directiva es conocida coloquialmente como la nueva “Directiva Marco” sobre residuos e introduce importantes novedades sobre la regulación de la anterior “Directivas Marco” de residuos (91/156/CE), entre las que pueden destacarse:

- ✓ Configuración del principio de jerarquía de opciones en la gestión de los residuos desde un punto de vista global;
- ✓ reglas para la determinación de lo que es y no es residuo, de acuerdo con la jurisprudencia del TJUE: definición del concepto de subproductos y de los productos resultantes del proceso de valorización de residuos, que pueden utilizarse en otro proceso productivo en igualdad de condiciones que otra materia prima, a la que vendrían a sustituir;
- ✓ regulación del principio de responsabilidad ampliada del productor;
- ✓ regulación de los principios de autosuficiencia y proximidad: solo para eliminación y valorización de residuos municipales mezclados;
- ✓ reglas sobre prohibición de mezclas de residuos peligrosos;

- ✓ normas sobre autorizaciones y registros y sobre planes de gestión y programas de prevención de residuos.

Como ya se ha indicado, la Directiva 2008/98/CE ha sido incorporada al Ordenamiento interno español mediante la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados⁸, cuyo análisis va a constituir la parte esencial de este trabajo.

LEGISLACIÓN APLICABLE EN ESPAÑA MATERIA DE RESIDUOS:

Como hemos señalado en el apartado anterior, la Ley 22/2011 es la norma estatal básica que, con rango legal, regula los residuos en España, por lo que centraremos nuestro estudio en el análisis de su contenido. No obstante, para una mejor comprensión de la exposición que haremos en este trabajo, consideramos conveniente realizar previamente una enumeración de las distintas normas vigentes en materia de residuos, tanto las de carácter básico que tienen rango reglamentario, como las de aplicación directa dictadas por la UE (Reglamentos y Decisiones) y las aprobadas por las Comunidades Autónomas, con rango de Ley.

Esta enumeración es la siguiente:

Normativa BÁSICA⁹:

RÉGIMEN JURÍDICO GENERAL sobre residuos y suelos contaminados:

- Ley 22/2011, de 29 de julio, de residuos y suelos contaminados (LRSC), modificada por Ley 11/2012 y Ley 5/2013.
- 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

⁸ Como veremos, a pesar de su reciente aprobación, la Ley 22/2011 ha sido objeto de dos modificaciones, mediante la Ley 11/2012, de 19 de diciembre, de medidas urgente en materia de medio ambiente y mediante la 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.

⁹ Es preciso tener en cuenta que buena parte de esta normativa básica fue modificada por el Real Decreto 367/2010, de 26 de marzo, de modificación de diversos reglamentos del área de medio ambiente para su adaptación a la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, y a la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas Leyes para su adaptación a la Ley de libre acceso a actividades de servicios y su ejercicio.

- ORDEN MAM/304/2002, de 8 de febrero, por la que se publican las operaciones de valorización y eliminación de residuos y la lista europea de residuos. Reproduce en nuestro Ordenamiento interno la Decisión 2000/532/CE (a la hora de manejar esta Orden, de extraordinaria relevancia en la aplicación diaria de la normativa de residuos, es preciso tener en cuenta las correcciones de errores –a título de ejemplo, en la publicación originaria en el BOE se omitieron, por error, los residuos de construcción y demolición- y posteriores modificaciones, incluidas las introducidas directamente por la modificación de la Decisión 2000/532/CE, citada en el siguiente apartado de normativa comunitaria).

NORMATIVA ESPECÍFICA SOBRE DETERMINADOS RESIDUOS:¹⁰

- Real Decreto 833/1988, de 20 de julio, para la ejecución de la Ley 20/1986, de 14 de mayo, de régimen jurídico básico de residuos tóxicos y peligrosos (modificado, entre otros, por el Real Decreto 952/1997, de 20 de junio y vigente todavía, a pesar de haberse dictado como norma de desarrollo de la Derogada Ley 20/1986, básica de residuos tóxicos y peligrosos).
- Real Decreto 105/2008, de 1 de febrero, por el que se regula la producción y gestión de los residuos de construcción y demolición.
- Real Decreto 1378/1999, de 27 de agosto, por el que se establecen Medidas para la Eliminación y Gestión de PCBS y PCTS y los aparatos que los Contengan

NORMATIVA ESPECÍFICA SOBRE OPERACIONES CONCRETAS DE GESTIÓN:

- Real Decreto 1481/2001, de 27 de diciembre, por el que se regula la eliminación de residuos mediante depósito en vertedero.
- Real Decreto 653/2003, de 30 de mayo, sobre incineración de residuos.

¹⁰ En el apartado siguiente, sobre normas en materia de responsabilidad ampliada del productor, se incluyen numerosas normas que también incluyen medidas sobre los residuos concretos a los que está referida cada una de las normas que se enumeran (aceites usados, neumáticos fuera de uso ...etc)

NORMATIVA EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD AMPLIADA DEL PRODUCTOR¹¹:

- Ley 11/1997, de 21 de abril, de envases y residuos de envases (rebajada a rango reglamentario, según la Disposición Derogatoria de la Ley 22/2011) y su Reglamento de desarrollo, aprobado por Real Decreto 782/1998, de 30 de abril). En materia específica de envases y residuos de envases de productos fitosanitarios: Real Decreto 1416/2001, de 14 de diciembre, sobre envases de productos fitosanitarios.
- Real Decreto 1383/2002, de 20 de diciembre, sobre gestión de vehículos al final de su vida útil (BOE nº 3, de 03.01.2003);
- Real Decreto 208/2005, de 25 de febrero, sobre aparatos eléctricos y electrónicos y la gestión de sus residuos (BOE nº 49, de 26.02.2006);
- Real Decreto 1619/2005, de 30 de diciembre, sobre la gestión de los neumáticos fuera de uso (BOE nº 2, de 03.01.2006);
- Real Decreto 679/2006, de 2 de junio, por el que se regula la gestión de los aceites industriales usados (BOE nº 132, de 03.06.2006);
- Real Decreto 106/2008, de 1 de febrero, sobre pilas y acumuladores y la gestión ambiental de sus residuos (BOE nº 37, de 12.02.2008)

Legislación COMUNITARIA de aplicación directa:

¹¹ De acuerdo con lo previsto en la DA octava y en la DT cuarta de la Ley 22/2011, todas estas normas sectoriales en materia de responsabilidad ampliada del productor se tendrán que adecuar a las previsiones de la citada Ley, en el plazo de tres años (y los sistemas integrados de gestión de residuos –figuras que analizaremos con detalle en este trabajo- se tendrán que adaptar en el plazo de un año, desde al entrada en vigor de las respectivas normas de adecuación)

- Reglamento (CE) N.º 1013/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de junio de 2006, relativo al traslado de residuos.
- Decisión 2000/532/CE, de la Comisión, de 3 de mayo de 2000 que sustituye a la Decisión 94/3/CE por la que se establece una lista de residuos de conformidad con la letra a) del artículo 1 de la Directiva 75/442/CEE del Consejo relativa a los residuos y a la Decisión 94/904/CE del Consejo por la que se establece una lista de residuos peligrosos en virtud del apartado 4 del artículo 1 de la Directiva 91/689/CEE del Consejo relativa a los residuos peligrosos (como se ha indicado, hay que tener en cuenta las modificaciones, que se suelen introducir de forma sucesiva y periódica).
- REGLAMENTO (UE) 333/2011 del Consejo de 31 de marzo de 2011 por el que se establecen criterios para determinar cuándo determinados tipos de chatarra dejan de ser residuos con arreglo a la Directiva 2008/98/CE.
- REGLAMENTO (UE) 1179/2012 de la Comisión de 10 de diciembre de 2012 por el que se establecen criterios para determinar cuándo el vidrio recuperado deja de ser residuo con arreglo a la Directiva 2008/98/CE.

Normativa AUTONÓMICA:

Las siguientes Comunidades Autónomas cuentan con legislación propia y específica en materia de residuos; otras han incluido reglas específicas sobre residuos en sus normas sobre protección ambiental o licencias ambientales.

En concreto, cuentan con leyes sobre residuos las siguientes Comunidades Autónomas (en líneas generales, y con la excepción que se comenta en el caso de Andalucía, no suelen incluir novedades significativas respecto al régimen jurídico básico contemplado en la Ley 22/2011):

- Ley 1/1999, de 29 de enero, de residuos de Canarias.
- Ley 10/2000, de 12 de diciembre, de residuos de la Comunidad Valenciana
- Ley 5/2003, de 20 de marzo, de Residuos de la Comunidad de Madrid.

- Ley 10/2008, de 3 de noviembre, de residuos de Galicia.
- Ley de Residuos de Cataluña: Texto refundido aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2009, de 21 de julio
- Por último, aunque tiene rango reglamentario (se dicta en desarrollo de la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental) es preciso hacer referencia al Decreto 73/2012, de 20 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Residuos de Andalucía.

EL RÉGIMEN JURÍDICO BÁSICO APLICABLE A LOS RESIDUOS EN ESPAÑA:

Como es obvio, realizaremos el análisis de la normativa básica sobre residuos y suelos contaminados siguiendo de forma sistemática el contenido de la Ley 22/2011, en la medida de lo posible ajustándonos incluso a la numeración e identificación de cada uno de sus Títulos, para una mejor comprensión de nuestra exposición.

Sobre la base de lo anterior, el régimen jurídico básico aplicable a los residuos en España se ajusta a las siguientes determinaciones de carácter general:

DISPOSICIONES Y PRINCIPIOS GENERALES (Título I de la Ley):

ÁMBITO DE APLICACIÓN:

De acuerdo con lo que se establece en el art. 2.1 (y según lo previsto en la Directiva que se incorpora), la Ley 22/2011 se aplica a todo tipo de residuos, con las siguientes exclusiones (fundamentalmente porque todos los productos que se indican a continuación cuentan ya con una legislación específica – en la mayoría de los casos más exigente, incluso, que la prevista con carácter general en la Ley 22/2011- que regula su producción y gestión cuando se conviertan en residuos)^{12 13}:

¹² En el apartado 2.3 de la Ley se establece otra excepción, calcando el esquema de técnica normativa de la Directiva: *Sin perjuicio de las obligaciones impuestas en virtud de la normativa específica aplicable, se excluirán del ámbito de aplicación de esta Ley los sedimentos reubicados en el interior de*

a) Las emisiones a la atmósfera, el dióxido de carbono capturado y transportado con fines de almacenamiento geológico y efectivamente almacenado en formaciones geológicas (la Ley tampoco se aplicará al almacenamiento geológico de dióxido de carbono realizado con fines de investigación, desarrollo o experimentación de nuevos productos y procesos siempre que la capacidad prevista de almacenamiento sea inferior a 100 kilotoneladas).

b) Los suelos no contaminados excavados y otros materiales naturales excavados durante las actividades de construcción, cuando se tenga la certeza de que estos materiales se utilizarán con fines de construcción en su estado natural en el lugar u obra donde fueron extraídos (en puridad, puede decirse que esta exclusión significa la aplicación directa del régimen jurídico de los “subproductos” a estos concretos residuos de la actividad constructiva; dicho de otra forma: equivale a reconocer que estos materiales de excavación no tienen al consideración de residuos).

c) Los residuos radiactivos (regulados en la Ley 25/1964, de 29 de abril, de energía nuclear).

d) Los explosivos desclasificados (regulados en el Real Decreto 230/1998, de 16 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de explosivos).

e) Las materias fecales, paja y otro material natural, agrícola o silvícola, no peligroso, utilizado en explotaciones agrícolas y ganaderas, en la silvicultura o en la producción de energía a base de esta biomasa, mediante procedimientos o métodos que no pongan en peligro la salud humana o dañen el medio ambiente (al igual que en el caso de los materiales de excavación, también en este caso puede decirse que esta exclusión significa la aplicación directa del régimen jurídico de los “subproductos” a estos concretos residuos de la actividad agroganadera).

Como complemento, y siguiendo también de forma casi literal lo previsto en la Directiva, en el art. 2.2 se establece que la Ley se aplica de forma supletoria (en

las aguas superficiales a efectos de gestión de las aguas y de las vías navegables, de prevención de las inundaciones o de mitigación de los efectos de las inundaciones y de las sequías, o de creación de nuevas superficies de terreno, si se demuestra que dichos sedimentos son no peligrosos.

¹³ Como se aprecia, algunas de estas exclusiones (como las referidas a contaminantes atmosféricos) no tienen, en puridad, la condición de residuos, si bien la Ley las cita (siguiendo literalmente lo previsto en la Directiva) en aras a un mayor de seguridad jurídica a la hora de su aplicación.

decir, en la medida en que los residuos que se citan no estén cubiertos por la normativa específica que también se indica) a los siguientes residuos:

a) Las aguas residuales.

b) Los subproductos animales cubiertos por el Reglamento (CE) n.º 1069/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de octubre de 2009, por el que se establecen las normas sanitarias aplicables a los subproductos animales y los productos derivados no destinados al consumo humano.

Ahora bien, en el precepto se hace una mención expresa de que no se incluyen en esta excepción, y por tanto se regularán por la Ley 22/2011, los subproductos animales y sus productos derivados, cuando se destinen a la incineración, a los vertederos o sean utilizados en una planta de biogás o de compostaje.

c) Los cadáveres de animales que hayan muerto de forma diferente al sacrificio, incluidos los que han sido muertos con el fin de erradicar epizootias, y que son eliminados con arreglo al Reglamento (CE) n.º 1069/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de octubre de 2009.

d) Los residuos resultantes de la prospección, de la extracción, del tratamiento o del almacenamiento de recursos minerales, así como de la explotación de canteras cubiertos por el Real Decreto 975/2009, de 12 de junio, sobre gestión de los residuos de industrias extractivas y de protección y rehabilitación del espacio afectado por actividades mineras.

DEFINICIONES Y CONCEPTOS CLAVE:

Uno de los aspectos clave de la norma es el propio concepto de residuo, puesto que, de que un producto en cuestión tenga, o no, la consideración de residuo, dependerá que quede sometido a las normas más estrictas de intervención administrativa derivadas de la aplicación de la normativa medioambiental (aspecto este de especial relevancia en aspectos como, por ejemplo, el del transporte o la propia manipulación del producto/residuos, para su transformación).

En este sentido, la Ley regula este concepto de la siguiente forma, ajustándose nuevamente a lo previsto en la Directiva que, a su vez, traslada al Derecho

comunitario derivado las principales reglas jurisprudenciales derivadas de la prolija jurisprudencia dictada por el Tribunal de Justicia de la UE sobre la aplicación de la normativa sobre residuos.

El concepto de residuo:

Según el art. 3.a), es «Residuo»: cualquier sustancia u *objeto que su poseedor deseche o tenga la intención o la obligación de desechar* (en lugar del término “desechar, la normativa comunitaria emplea el de “desprenderse”, a nuestro juicio mucho más correcto, ya que coincide con el empleado con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea –TJUE; en todo caso, se trata de una cuestión meramente semántica y sin relevancia jurídica alguna).

El concepto clave, por tanto, es el de “desprenderse” (o “desechar”, en la terminología de la Ley 22/2011) sobre el que el TJUE ha determinado, que no equivale al concepto de civil de “abandono de la posesión”, sino a que el producto (es decir, el residuo) sea el resultado de un proceso de producción (o consumo) y no admita más usos que el ser sometido a una de las operaciones de gestión de residuos (operaciones de valorización o eliminación, enumeradas en los anexos I y II de la Ley 22/2011, también en una copia literal de la Directiva).

La anterior regulación se completa con un sistema de “listas”, de tal forma que, mediante la Decisión 2000/532/CE (reproducida en nuestro Ordenamiento interno mediante la Orden MAM 304/2002, de 8 de febrero), se aprueba la Lista Europea de Residuos (conocida con las siglas LER) que agrupa a los residuos en 20 categorías o familias, en función del foco generador (con algunas categorías comunes) de tal forma que, dentro de cada categoría se distinguen subcategorías y, dentro de cada subcategoría, se enumeran ya cada uno de los residuos concretos; consecuentemente, cada residuo queda identificado con un código numérico de 6 cifras (las dos primeras, de la categoría; las dos siguientes, de la subcategoría y las dos últimas, del residuo) que es el que debe utilizarse cuando haya que identificar el residuos a efectos de los diferentes mecanismos de intervención administrativa previstos en la norma.

En relación con lo anterior, la Orden MAM 304/2002 (de acuerdo con la Decisión comunitaria) establece las reglas que hay que seguir para localizar un residuo en la lista¹⁴:

- ✓ En primer lugar, hay que localizar la fuente que genera el residuo en los capítulos 01 a 12 ó 17 a 20 y buscar el código apropiado de seis cifras para el residuo (excluidos los códigos finalizados en 99 de dichos capítulos). En este sentido, se hacen dos precisiones importantes:

Algunas unidades de producción específicas (se pone como ejemplo la fabricación de automóviles) pueden necesitar varios capítulos para clasificar sus actividades.

Los residuos de envases recogidos selectivamente (incluidas las mezclas de materiales de envase diferentes) se clasificarán con el código 15 01, no con el 20 01.

- ✓ Si no se encuentra ningún código de residuo apropiado en los capítulos 01 a 12 ó 17 a 20, se deberán consultar los capítulos 13, 14 y 15 para localizar el residuo.
- ✓ Si el residuo no se encuentra en ninguno de estos códigos, habrá que dirigirse al capítulo 16.
- ✓ Si tampoco se encuentra en el capítulo 16, se deberá utilizar el código 99 (residuos no especificados en otra categoría) en la parte de la lista que corresponde a la actividad identificada en el primer paso.

Sobre la base de lo anterior, la LER es una lista cerrada y armonizada que, por tanto, no permite que los Estados miembros añadan o quiten residuos. No obstante, el hecho de figurar en la LER no implica, por sí solo, que el producto en cuestión tenga automáticamente la condición de residuo sino que para ello es preciso, además, que se de la circunstancia que hemos comentado al principio: que su poseedor los deseché o tenga la intención o la obligación de desecharlos (o de desprenderse de ellos) lo que habrá que dilucidar a la luz de las circunstancias particulares que concurren (no obstante, puede decirse que si el producto en

¹⁴ En la normativa reguladora de la LER se establecen también reglas sobre la identificación de los residuos peligrosos, que se expondrán en el análisis que posteriormente haremos sobre el propio concepto de residuo peligroso.

cuestión es el resultado de un proceso de producción o consumo y está en la LER, habrá una presunción de que se trata de un residuo, a menos que su poseedor demuestre lo contrario).

Los conceptos de residuos peligrosos y no peligrosos:

En principio, son residuos peligrosos (lo que implica, como veremos, que estarán sometidos a un régimen de intervención administrativa más estricto) los residuos que aparecen identificados en la LER con un asterisco (*), si bien se aplican también las siguientes reglas específicas, que tendrán que ser adoptadas mediante Orden del Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, previa consulta a la Comisión de coordinación en materia de residuos:

- ✓ Serán también peligrosos los residuos que, aunque no figuren marcados con asterisco en la LER, el Gobierno así lo determine, por considerar que contienen alguna sustancia peligrosa (de las enumeradas en el Anexo III de la propia Ley) que les confiere alguna característica de peligrosidad.
- ✓ *Sensu contrario*, pueden considerar que un residuo marcado con asterisco no tenga, a pesar de todo, la consideración de peligroso si existen pruebas técnicas y analíticas que demuestran que no tiene ninguna característica de peligrosidad.
- ✓ Por último, en relación con la identificación de los residuos peligrosos en la LER, es preciso señalar que cuando vengan identificados con asterisco por el hecho de contener sustancias peligrosas, para que tengan la consideración de peligrosos es necesario, además, que tal concentración de sustancias peligrosas, expresadas en peso (es decir, la proporción entre el peso del residuo y el de la sustancia peligrosa), sea suficiente para dar al residuo alguna característica de peligrosidad (es lo que se conoce coloquialmente como “Referencias espejo”, de tal forma que el mismo residuo desde el punto de vista material, está identificado con dos Códigos –normalmente seguidos- uno de los cuales está identificado con asterisco y el otro no. Ejemplo: 20 01 27* y 20 01 28, referidos en ambos casos a *residuos de pinturas, tintas, adhesivos y resinas*, si bien los identificados en el primero tienen la condición de peligrosos porque *contienen sustancias peligrosas*)

Otros conceptos novedosos:

Negociante” y Agente: La ley regula por primera vez estas dos nuevas figuras de intermediarios (o “brokers”) que intervienen de una manera “indirecta” en la gestión de los residuos y a los que somete a un régimen de intervención administrativa de comunicación a la Comunidad Autónoma de su domicilio social (de acuerdo con las exigencias previstas en el apartado 4 del Anexo VIII de la Ley).

La diferencia entre ambos es que el «Negociante» actúa por cuenta propia en la compra y posterior venta de residuos (se entiende que el adquirente sería un gestor final de los residuos o, incluso, otro negociante), incluidos los negociantes que no tomen posesión física de los residuos; por el contrario, el «Agente» es aquel que organiza la valorización o la eliminación (el “tratamiento”, en suma, según queda definido en el art. 3.kde la Ley) de residuos por encargo de terceros, incluidos los agentes que no tomen posesión física de los residuos.

Preparación para la reutilización: Es un concepto nuevo mediante el que se define a la operación de valorización consistente en la *comprobación, limpieza o reparación, mediante la cual productos o componentes de productos que se hayan convertido en residuos se preparan para que puedan reutilizarse sin ninguna otra transformación previa*. Como se aprecia, la Ley (al igual que la Directiva) configura la preparación para la reutilización como una operación de valorización, lo que determina que el producto sometido a esta operación será un residuo (por el contrario, el producto resultante de la siguiente operación de “preparación para la reutilización”, ya no será un residuo sino un producto, dado que se habrá producido el “fin de la condición de residuo”, según veremos en los apartados siguientes).

Compost: Una de las modificaciones de más calado que introduce la Ley 22/2011 en relación con la regulación anterior es la definición del concepto de “compost”, especialmente relevante si tenemos en cuenta que no se trata de una medida de obligada incorporación, ya que no figura como tal en la Directiva 2008/98/CE (por lo que estamos ante una medida exclusiva del Derecho español).

En concreto, en el art. 3.y) se define el compost como *enmienda orgánica obtenida a partir del tratamiento biológico aerobio y termófilo de residuos biodegradables recogidos separadamente*. No se considerará compost el material

orgánico obtenido de las plantas de tratamiento mecánico biológico de residuos mezclados, que se denominará material bioestabilizado.

Como se aprecia, la anterior regulación tiene como principal efecto el hecho de que no se puede denominar como compost la enmienda orgánica obtenida a partir de la fermentación (tratamiento biológico aerobio y termófilo) de residuos orgánicos que se hayan recogido de forma conjunta con otros residuos, como es el caso de los que actualmente se recogen en la denominada “fracción resto”, junto con otros residuos domésticos inorgánicos (ropa, calzado, maderas ...), y posteriormente son objeto de una separación para ser sometidos a una operación que, hasta la Ley 22/2011, recibía la denominación de compostaje, siempre que cumpliera las especificaciones técnicas establecidas en la normativa sectorial sobre fertilizantes (en concreto, anteriormente el Real Decreto 824/2005, de 8 de julio, sobre productos fertilizantes, que ha sido recientemente derogado y sustituido por el Real Decreto 506/2013, de 28 de junio, sobre productos fertilizantes).

Con este motivo, y para clarificar la aplicación de esta nueva regulación, el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente ha sometido a información pública un documento titulado *PROPUESTA DE DECÁLOGO PARA LA UTILIZACIÓN DEL MATERIAL BIOESTABILIZADO MEDIANTE LA OPERACIÓN R10*. Según este documento, y como se deriva de su propio título, el Gobierno considera que la elaboración del mencionado “material bioestabilizado” (es decir, el que no puede recibir la denominación de “compost”, por haberse producido a partir de residuos orgánicos no recogidos separadamente) es una operación de valorización de residuos (y, por tanto, está sometido a la autorización de tratamiento regulada en el art. 27 de la Ley) a la que habría que sumar una comunicación específica a las Comunidades autónomas con carácter previo a cada aplicación de dicho material.

Y, en todo caso, en esta propuesta se contempla que el propio “material bioestabilizado”, si se va a valorizar mediante la operación R10 del Anexo II de la Ley (*Tratamiento de los suelos que produzca un beneficio a la agricultura o una mejora ecológica de los mismos*) debe cumplir unos determinados “requisitos agronómicos y ambientales”; y si se va a utilizar mediante un uso diferente

(valorización energética o eliminación) se deberá ajustar a lo previsto con carácter general en la Ley 22/2011 para este tipo de operaciones de gestión de residuos.

Los nuevos conceptos de subproductos y fin de la condición de residuo:

Esta es, probablemente, otra de las novedades más importantes de la nueva Ley (también, en este caso, de acuerdo con la Directiva) en la medida en que se reconoce expresamente que no tendrán la consideración de residuos dos productos que hasta el momento habían generado bastantes dudas interpretativas a la hora de determinar la posible aplicación de la normativa sobre residuos (dudas que tuvieron que ser resueltas por la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la UE, cuyos postulados fueron recogidos fíeramente por la directiva 2008/98/CE y, obviamente, en la Ley 22/2011).

Nos estamos refiriendo, en concreto, a los subproductos (definidos en el art. 4 como los productos resultantes de un proceso de producción) y a los productos resultantes de un proceso de valorización de residuos (señalados en el art. 5 bajo la indicación de “fin de la condición de residuo”, considerando por tal el momento a partir del cual el producto obtenido como consecuencia de un proceso de valorización de residuos ya no es un residuo sino un producto y, por lo tanto, a partir de ese momento al producto en cuestión ya no se le aplicaría la normativa sobre residuos).

En este sentido, la Ley establece que tanto los subproductos como los productos resultantes de un proceso de valorización de residuos, no tendrán la consideración de residuos cuando se den las circunstancias siguientes¹⁵, que, como hemos anticipado, previamente habían sido delimitadas por la jurisprudencia sentada por el TJUE¹⁶:

¹⁵ De los arts. 4 y 5 de la Ley 22/2011 –al igual que de los arts. 5 y 6 de la Directiva 2008/98/CE- se desprende que la regulación es prácticamente idéntica en ambos casos, por lo que no parece que hubiera sido necesario hacer esta diferenciación entre “subproductos” y “fin de la condición de residuo”. Por este motivo, en nuestro análisis hacemos una única enumeración.

¹⁶ Entre las principales sentencias destacan las siguientes, habitualmente citadas en todos los estudios que se hacen sobre los conceptos de subproducto y fin de la condición de residuo: 28 de marzo de 1990 (asuntos acumulados C-206 y C-207/88, Vessoso y Zanetti); 25 de junio de 1997 (asuntos acumulados C-304/94, Tombesi y Tombesi; C-330/94, Roberto Santilla; 342/94, Giovanni Muzzi y otros y C-224/1995, anselmo Savini); 18 de diciembre de 1997 (asunto C-129/1996, Inter.-Environnement Wallonie ASBL); 15 de junio de 2000 (asuntos acumulados C-418 y 419/97, ARCO CEIME Nederland Ltd); 18 de abril de 2002 (asunto C-9/00, Palint Granit Oy); 11 de septiembre de 2003 (asunto C-114/2001, Avesta Polarit Chrome Oy); 7 de septiembre de 2004 (asunto C-1/03, Van de Walle) y la de 11 de noviembre de 2004 (asunto C-457/02, Antonio Niselli

- ✓ Que haya seguridad (entendida como “seguridad”, o garantía, de demanda del producto, no como “seguridad” técnica) de que pueden utilizarse directamente (y sin necesidad de ningún tipo de tratamiento adicional) en otro proceso productivo (“seguridad de demanda”)
- ✓ que tal utilización se realice en igualdad de condiciones, desde el punto de vista técnico, que si se utilizara otra materia prima (por esta razón, a estos productos se les denomina coloquialmente como “materias primas secundarias).
- ✓ que el uso ulterior se pueda realizar sin que produzca impactos generales adversos para la salud humana o el medio ambiente.

A este respecto, se establece que por Orden Ministerial (con la estructura actual del Gobierno de la Nación, del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente) se podrán establecer criterios específicos para aplicar las anteriores determinaciones a residuos específicos, de acuerdo con lo que, en su caso, se haya establecido en la normativa comunitaria (hasta el momento, la UE ha establecido criterios para la chatarra y el vidrio, mediante los dos Reglamentos que hemos citado en el apartado de Normativa aplicable); en concreto, la propia Directiva 2008/98 contempla la posibilidad de que se establezcan también este tipo de criterios para otros residuos, entre los que cita expresamente a los de construcción y demolición, algunas cenizas y escorias, los áridos, los neumáticos, los textiles, el compost y el papel y el vidrio usados.

Además, en lo que se refiere al fin de la condición de residuo como consecuencia de un proceso de valorización de residuos, la Directiva contempla una importante medida (art. 6.4) no incluida en la Ley 22/2011 pero que, en nuestra opinión, resulta directamente aplicable en la medida en que se deriva directamente de la jurisprudencia del TJUE: *Cuando no se hayan establecido criterios a escala comunitaria (...) los Estados miembros podrán decidir caso por caso si un determinado residuo ha dejado de serlo teniendo en cuenta la jurisprudencia aplicable.* Esta regulación, en suma, permite a nuestro juicio que las reglas sobre fin de la condición de residuos puedan ser aplicadas aun en el caso de que no se hayan dictado las correspondientes normas comunitarias sobre los criterios aplicables a

residuos concretos, lo que resulta bastante lógico si tenemos en cuenta el lento proceso de elaboración de las normas comunitarias.

Residuos domésticos, comerciales e industriales: Distribución de competencias administrativas, en especial las atribuidas a los Entes locales:

Con la nueva Ley desaparece el antiguo concepto de “residuos urbanos”, utilizado en la normativa anterior para identificar a aquellos residuos que entraban dentro de la esfera de competencias de los Entes locales.

Por el contrario, en el artículo 3, sobre definiciones, se distinguen tres categorías de residuos, en función del foco generador y posteriormente en el artículo 12 se hace una enumeración de la distribución de competencias entre los tres niveles de competencia territorial (Estatal, Autonómico y Local), en función del tipo de residuos de que se trate.

Así, se establece la siguiente tipología de residuos:

- ✓ Residuos domésticos, que son los generados en los hogares como consecuencia de las actividades domésticas y otros similares generados en servicios e industrias (además, coincidiendo con la regulación anterior, se incluyen en esta categoría de residuos, los que se generan en los hogares de aparatos eléctricos y electrónicos, ropa, pilas, acumuladores, muebles y enseres, así como los residuos y escombros procedentes de obras menores de construcción y reparación domiciliaria, los residuos procedentes de limpieza de vías públicas, zonas verdes, áreas recreativas y playas, los animales domésticos muertos y los vehículos abandonados);
- ✓ Residuos comerciales: los generados por la actividad propia del comercio, al por mayor y al por menor, de los servicios de restauración y bares, de las oficinas y de los mercados, así como del resto del sector servicios y
- ✓ Residuos industriales: los generados por la actividad industrial.

Y sobre la base de la anterior tipología, en el art. 12 se establece la siguiente distribución competencial (por su claridad, reproduciremos literalmente el art. 12, sin perjuicio de que luego hagamos un comentario específico sobre las novedades que representa en relación con las competencias locales):

Artículo 12. Competencias administrativas.

1. El Consejo de Ministros, a propuesta del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, aprobará el Plan Nacional marco de gestión de residuos.

2. La Administración General del Estado deberá ejercer la potestad de vigilancia e inspección, y la potestad sancionadora en el ámbito de sus competencias¹⁷.

3. El Ministerio competente en materia de medio ambiente, deberá:

a) Elaborar el Plan Nacional marco de gestión de residuos.

b) Establecer los objetivos mínimos de reducción en la generación de residuos, así como de preparación para la reutilización, reciclado y otras formas de valorización obligatoria de determinados tipos de residuos.

c) Autorizar los traslados de residuos desde o hacia terceros países no pertenecientes a la Unión Europea así como ejercer las funciones de inspección y sanción derivadas del citado régimen de traslados, sin perjuicio de la colaboración que pueda prestarse por la Comunidad Autónoma donde esté situado el centro de la actividad correspondiente.

d) Ejercer las funciones que corresponden a la autoridad nacional en los supuestos en que España sea Estado de tránsito a efectos de lo dispuesto en el artículo 53 del Reglamento (CE) n.º 1013/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de junio de 2006, relativo al traslado de residuos.

e) Recopilar, elaborar y actualizar la información necesaria para el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la legislación nacional, comunitaria, de convenios internacionales o cualquier otra obligación de información pública.

f) Las demás competencias que le atribuyan las restantes normas sobre residuos.

4. Corresponde a las Comunidades Autónomas:

a) La elaboración de los programas autonómicos de prevención de residuos y de los planes autonómicos de gestión de residuos

b) La autorización, vigilancia, inspección y sanción de las actividades de producción y gestión de residuos.

¹⁷ En puridad, la única materia en la que el Estado podrá ejercer competencias sancionadoras es en materia de traslados de residuos desde o hacia terceros países no pertenecientes a la Unión Europea, o cuando España sea país de tránsito a efecto del Reglamento (CE) n.º 1013/2006, dadas las atribuciones que le corresponden en virtud de lo previsto en el apartado 3 de este artículo.

c) El registro de la información en materia de producción y gestión de residuos en su ámbito competencial.

d) El otorgamiento de la autorización del traslado de residuos desde o hacia países de la Unión Europea, regulados en el Reglamento (CE) n.º 1013/2006, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de junio de 2006, así como las de los traslados en el interior del territorio del Estado y la inspección y, en su caso, sanción derivada de los citados regímenes de traslados.

e) El ejercicio de la potestad de vigilancia e inspección, y la potestad sancionadora en el ámbito de sus competencias.

f) Cualquier otra competencia en materia de residuos no incluida en los apartados 1, 2, 3 y 5 de este artículo.

5. **Corresponde a las Entidades Locales**, o a las Diputaciones Forales cuando proceda:

a) Como servicio obligatorio, la recogida, el transporte y el tratamiento de los residuos domésticos generados en los hogares, comercios y servicios en la forma en que establezcan sus respectivas ordenanzas en el marco jurídico de lo establecido en esta Ley, de las que en su caso dicten las Comunidades Autónomas y de la normativa sectorial en materia de responsabilidad ampliada del productor. La prestación de este servicio corresponde a los municipios que podrán llevarla a cabo de forma independiente o asociada.

b) El ejercicio de la potestad de vigilancia e inspección, y la potestad sancionadora en el ámbito de sus competencias.

c) Las Entidades Locales podrán:

1.º Elaborar programas de prevención y de gestión de los residuos de su competencia.

2.º Gestionar los residuos comerciales no peligrosos y los residuos domésticos generados en las industrias en los términos que establezcan sus respectivas ordenanzas, sin perjuicio de que los productores de estos residuos puedan gestionarlos por sí mismos en los términos previstos en el artículo 17.3. Cuando la entidad local establezca su propio sistema de gestión podrá imponer, de manera motivada y basándose en criterios de mayor eficiencia y eficacia en la gestión de los residuos, la incorporación obligatoria de los productores de residuos a dicho sistema en determinados supuestos.

3.º A través de sus ordenanzas, obligar al productor o a otro poseedor de residuos peligrosos domésticos o de residuos cuyas características dificultan su gestión a que adopten medidas para eliminar o reducir dichas características o a que los depositen en la forma y lugar adecuados.

4.º Realizar sus actividades de gestión de residuos directamente o mediante cualquier otra forma de gestión prevista en la legislación sobre régimen local. Estas actividades podrán llevarse a cabo por cada entidad local de forma independiente o mediante asociación de varias Entidades Locales.

6. Las administraciones públicas en sus respectivos ámbitos competenciales podrán declarar servicio público todas o algunas de las operaciones de gestión de determinados residuos cuando motivadamente se justifique por razones de adecuada protección de la salud humana y del medio ambiente.

De acuerdo con lo anterior, las Entidades Locales prestarán únicamente servicios obligatorios respecto de los residuos domésticos generados en los hogares, comercios y servicios, de tal forma que el resto de residuos (es decir, los comerciales e industriales, algunos de los cuales tenían la consideración de “residuos urbanos” con la norma anterior) deben ser gestionados bajo la responsabilidad exclusiva de sus poseedores.

No obstante, se establece que las Entidades Locales podrán gestionar también los residuos comerciales no peligrosos y los residuos domésticos generados en las industrias, en los términos que establezcan en sus ordenanzas, de tal forma que, en estos casos y si lo estiman oportuno, podrán incluso imponer que los poseedores de tales residuos los tengan que entregar obligatoriamente al sistema público municipal que se haya implantado.

En este sentido, ya hemos visto como el art. 12.5.c).2º de la Ley, cuando regula las actuaciones que, con carácter potestativo, pueden desarrollar los Entes locales respecto de residuos distintos de los domésticos generados en hogares, comercios y servicios, hace una remisión al art. 17.3, en el que se establece lo siguiente:

3. El productor u otro poseedor inicial de residuos comerciales no peligrosos deberá acreditar documentalmente la correcta gestión de sus residuos ante la entidad local o podrá acogerse al sistema público de gestión de los mismos, cuando exista, en los términos que establezcan las ordenanzas de las Entidades Locales.

En caso de incumplimiento de las obligaciones de gestión de residuos comerciales no peligrosos por su productor u otro poseedor, la entidad local asumirá subsidiariamente la gestión y podrá repercutir al obligado a realizarla, el coste real de la misma. Todo ello sin perjuicio de las responsabilidades en que el obligado hubiera podido incurrir.

La anterior regulación ofrece, a nuestro juicio, un cierto grado de inseguridad jurídica, en la medida en que: i) Impone a los poseedores de unos residuos que, *per se*, no son de competencia municipal (los residuos comerciales no peligrosos) la obligación de informar al ente local sobre la correcta gestión de tales residuos (competencia esta que, en puridad, corresponde a la Comunidad Autónoma correspondiente) y ii) otorga al Ente local unas competencias en materia de

incumplimiento de tales obligaciones, que no se traducen (como sería lo propio) en el ejercicio del correspondiente régimen sancionador¹⁸ sino en la potestad de *asumir subsidiariamente la gestión y repercutir al obligado a realizarla, el coste real de la misma*, lo que a simple puede suponer un choque con la obligada fijación mediante tasa de los costes referidos a la financiación de servicios públicos.

Por último, en relación con el nuevo régimen jurídico aplicable a los residuos que son competencia de los Entes locales, en la Disposición Transitoria segunda se establece que *Las Entidades Locales aprobarán las ordenanzas previstas en el artículo 12.5 de esta Ley en el plazo de 2 años desde la entrada en vigor de esta Ley, con la previsión expresa de que En ausencia de las mismas se aplicarán las normas que aprueben las Comunidades Autónomas.*

En este sentido, en el seno de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) se ha elaborado la denominada “Ordenanza Marco de Recogida de Residuos”, con la intención de facilitar a las Entidades Locales la adaptación al nuevo marco jurídico establecido en la Ley 22/2011, en materia de recogida, transporte y gestión de residuos domésticos generados en los hogares, comercios y servicios.

En la página web de al FEMP están disponibles, con libre acceso, tanto el texto de la Ordenanza Marco ([http://www.femp.es/files/11-4108-fichero/ORDENANZA_PEN_definitiva%20\(2\).pdf](http://www.femp.es/files/11-4108-fichero/ORDENANZA_PEN_definitiva%20(2).pdf)) como el denominado “Modelo de Pliego de Prescripciones Técnicas de Recogida de Residuos” (http://www.femp.es/files/11-4113-fichero/PLIEGO_PEN_definitivo.pdf).

Comisión de coordinación en materia de residuos.

Otra de las importantes novedades de al Ley 22/2011 consiste en que se crea la Comisión de coordinación en materia de residuos, adscrita al Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, como órgano colegiado de cooperación técnica y colaboración entre las administraciones competentes (Estatual, autonómica

¹⁸ Puesto que en el art. 49.3, según la modificación introducida por la Ley 11/2012, solo se atribuyen competencias sancionadoras a los Entes locales *En el supuesto de abandono, vertido o eliminación incontrolados de los residuos cuya recogida y gestión corresponde a las entidades locales de acuerdo con el artículo 12.5, así como en el de su entrega sin cumplir las condiciones previstas en las ordenanzas locales*

y Local) en materia de residuos. A la Comisión se le atribuyen distintas competencias de análisis, información, asesoramiento y propuesta, así como el ejercicio de las funciones específicas que le encomienda la propia Ley, como es el caso de las relativas a los subproductos, la pérdida de la condición de fin de residuo, la reclasificación de residuos de envases o la emisión de informes con carácter previo a la aprobación de los planes de gestión de residuos.

EL PRINCIPIO DE JERARQUÍA:

Siguiendo los postulados de la Directiva (derivados, a su vez, de los principios programáticos asumidos en la UE a partir de la Estrategia comunitaria sobre residuos) en el artículo 8 de la Ley se recoge el principio de jerarquía como uno de los inspiradores de la política de residuos. En concreto, se establece el siguiente orden de prioridades en la política y la gestión de los residuos:

- a) Prevención;
- b) Preparación para la reutilización;
- c) Reciclado;
- d) Otro tipo de valorización, incluida la valorización energética; y
- e) Eliminación.

Ahora bien, el anterior orden de prioridades debe ser entendido de acuerdo con dos importantes precisiones, que sirven para delimitar de forma adecuada su verdadero alcance y contenido.

La primera de ellas es que el mencionado orden jerárquico no debe ser entendido en términos absolutos e indiscutibles, sino que, muy al contrario, en el apartado 2 del mismo artículo 8 (en una copia literal de lo revisto en la Directiva) se reconoce expresamente la posibilidad de que *si para conseguir el mejor resultado medioambiental global en determinados flujos de residuos fuera necesario apartarse de dicha jerarquía, se podrá adoptar un orden distinto de prioridades previa justificación por un enfoque de ciclo de vida sobre los impactos de la generación y gestión de esos residuos, teniendo en cuenta los principios generales de precaución y sostenibilidad en el ámbito de la protección medioambiental, viabilidad técnica y*

económica, protección de los recursos, así como el conjunto de impactos medioambientales sobre la salud humana, económicos y sociales.

La segunda de las precisiones que es necesario formular para delimitar el principio de jerarquía es que no nos encontramos ante una exigencia del derecho comunitario que implica un mandato imperativo para los poseedores de residuos, de tal forma que vinieran obligados necesariamente a utilizar los métodos de gestión colocados en los primeros lugares del orden jerárquico. Este criterio ha sido asumido por el Tribunal de Justicia de la UE en su sentencia de 23.02.1994 (asunto 236/92) cuando indicó que la “Directiva marco” sobre residuos¹⁹ *“no impone, por sí misma, la adopción de medidas concretas o un determinado método de gestión de los residuos”*, con lo cual, continúa la sentencia, *“el principio²⁰ se ha traducido, por un lado, en la prohibición general del vertido incontrolado de los residuos (...) y en la obligación de los poseedores de residuos de, o bien remitirlos a un gestor autorizado que efectúe las operaciones de valorización o eliminación, o bien de ocuparse ellos mismos de la valorización o eliminación de sus propios residuos”*, cumpliendo las exigencias establecidas para cada uno de los casos en la normativa comunitaria sobre residuos.

En resumen, el principio de jerarquía de opciones en la gestión de residuos no implica obligación alguna de carácter imperativo para los poseedores de residuos sino que, por las razones expuestas y según se desprende la normativa y jurisprudencia que hemos aportado, opera únicamente como una mera directriz que debe guiar la actuación de las Administraciones Públicas, nunca como un deber que pueda ser exigible. Más concretamente la normativa sobre residuos (sea comunitaria, estatal o autonómica) en ningún modo permite, por ejemplo, prohibir la utilización del vertedero como método de gestión de los residuos, siempre que tal operación se lleve a cabo en instalaciones que cumplan escrupulosamente con lo establecido en la normativa sobre vertederos, especialmente si se trata de residuos peligrosos.

¹⁹ Obviamente, el Tribunal comentario se refería a la Directiva “Marco” vigente en esos momentos: 91/156/CE, si bien su regulación en este sentido es prácticamente idéntica a la de la vigente Directiva 2008/98/CE.

²⁰ Evidentemente, se está refiriendo al principio de jerarquía.

RÉGIMEN JURÍDICO DE LA PRODUCCIÓN Y GESTIÓN DE RESIDUOS (Título III de la Ley):

La Ley establece el siguiente régimen de intervención administrativa para las actividades de producción y gestión de residuos:

PRODUCCIÓN (siempre a título profesional y, por ende, excluida la derivada del consumo privado):

Se somete a comunicación previa (a la Comunidad Autónoma donde la empresa tenga el domicilio social, y según el contenido del apartado 1 del Anexo VIII de la Ley) la producción de cualquier cantidad de residuos peligrosos (lo que implica una simplificación del anterior régimen de intervención administrativa, en el que se exigía autorización para la producción de más de diez mil kilos al año de residuos peligrosos), así como la producción de más de mil toneladas al año de residuos no peligrosos (lo que, *sensu contrario*, supone una exigencia nueva, aunque bastante lógica, con respecto a la regulación anterior).

Además, en el art. 18 se establecen (en línea similar a la regulación anterior) las obligaciones de productores y poseedores sobre el almacenamiento, mezcla, envasado y etiquetado de los residuos (obligaciones que, en el caso de los residuos peligrosos, están desarrolladas en el Real Decreto 833/1988, citado en el apartado de antecedentes).

Y, por último, en línea con lo previsto en la Directiva, se establece que a las fracciones separadas de residuos peligrosos generados en los hogares (lámparas de vapor de mercurio o envases de productos químicos de uso doméstico, por ejemplo) no les serán de aplicación las obligaciones derivadas de su consideración como residuos peligrosos hasta que no sean aceptadas por una entidad o empresa registrada para su recogida o tratamiento.

GESTIÓN: se incluyen en este concepto las actividades de: *recogida, el transporte y el tratamiento de los residuos, incluida la vigilancia de estas operaciones, así como el mantenimiento posterior al cierre de los vertederos, incluidas las actuaciones realizadas en calidad de negociante o agente.*

De entre las actividades anteriormente mencionadas, la de “tratamiento” incluye las *operaciones de valorización o eliminación, incluida la preparación anterior a la valorización o eliminación* (en concreto, estas operaciones de valorización y eliminación están enumeradas, respectivamente, en los Anejos II y I de la Ley).

En cuanto al régimen de intervención administrativa de la gestión de residuos, se establece lo siguiente:

- ✓ Se mantiene el régimen de autorización para las instalaciones de tratamiento (valorización y eliminación, incluido el almacenamiento, previo a la recogida, en lugares distintos al de producción) de todo tipo de residuos. Adicionalmente, y al igual que ocurría tras la última modificación de la anterior ley de Residuos, se exige una autorización para el ejercicio de la actividad de tratamiento de residuos, otorgada por la Comunidad Autónoma en la que la empresa tenga su sede social y válida para el ejercicio en todo el territorio nacional (las Comunidades Autónomas no podrán condicionar el otorgamiento de esta autorización de actividad a que el solicitante cuente con instalaciones para el tratamiento en su territorio). Y como también ocurría en la regulación anterior, se tramitará una sola autorización si el solicitante de la autorización para el ejercicio de la actividad es, a su vez, el titular de la instalación. El contenido de las solicitudes y de estas autorizaciones está regulado, respectivamente, en los Anexos VI y VII de la Ley.

Y en lo que se refiere al procedimiento administrativo, se contempla la renovación automática de estas autorizaciones (se otorgan por un periodo máximo de 8 años), de acuerdo con lo previsto en la normativa comunitaria sobre libre acceso a las actividades de servicios. No obstante, no ocurre lo mismo con el régimen de silencio administrativo, ya que se establece, con carácter general, un régimen de silencio negativo en los procedimientos de autorización de todas las actividades de tratamiento de residuos, lo que implica que se entenderán desestimadas si, terminado el plazo previsto para el procedimiento (10 meses, con las posibilidades de interrupción y ampliación previstas en la legislación general sobre procedimiento administrativo), no se ha notificado la resolución expresa sobre ellas.

Esta regulación, al margen del posible incumplimiento de la normativa comunitaria sobre libre acceso a las actividades de servicios (en la medida en que no se aporta una motivación adecuada para justificar que existe una “necesidad imperiosa” de aplicar el silencio negativo) y dado el carácter básico del art. 27.10 de la Ley, supone una modificación de algunas normas autonómicas que han contemplado regímenes de silencio positivo para determinados supuestos de valorización de residuos no peligrosos.

Por último, cuando las instalaciones de tratamiento de residuos estén incluidas en el ámbito de la normativa sobre prevención y control integrados de la contaminación (Ley 16/2002), la autorización de tratamiento de residuos se integrará en la autorización ambiental integrada. En este sentido, es preciso tener en cuenta que la reciente Ley 5/2013, de 11 de junio, por la que se modifica la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación, ha modificado también la Ley 22/2011, y, en concreto, el art. 27.8, relativo a la duración de las autorizaciones de tratamiento de residuos, que queda redactado de la forma siguiente:

“8. Las autorizaciones previstas en este artículo se concederán por un plazo máximo de 8 años, pasado el cual se renovarán automáticamente por períodos sucesivos, con excepción de las autorizaciones otorgadas a las instalaciones a las que resulte de aplicación de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación, cuyo plazo de vigencia coincidirá con el de la autorización ambiental integrada²¹. Todas las autorizaciones se inscribirán por la Comunidad Autónoma en el registro de producción y gestión de residuos.”

- ✓ Una casuística que merece un análisis especial es la de las actividades de gestión de residuos cuya gestión tenga la consideración de servicio público (de titularidad municipal o autonómica) que se preste en régimen de concesión administrativa, donde se plantea la disyuntiva de si el titular de la autorización es el concesionario o la Administración titular del servicio.

²¹ Como se verá en la segunda parte de esta Lección, tras la Ley 5/2013 puede considerarse que las autorizaciones ambientales integradas pasan a tener una duración indefinida, con la posibilidad de modificación a instancia de la Administración, en los términos que se expondrán en dicho apartado

En este sentido, la Ley 22/2011 ya no contempla el supuesto que se preveía en el art. 13.2 e la antigua Ley 10/1998, según el cual, *“las actividades de gestión de residuos urbanos realizadas por las Entidades locales solo estarán sujetas al régimen de intervención administrativa que, en su caso, establezcan las Comunidades Autónomas”*.

La anterior regulación dio no pocos problemas de aplicación y, en la práctica, se interpretó como que resultaba de aplicación, exclusivamente, a los supuestos de servicio público prestado en régimen de gestión directa, pero no a aquellos otros en los que el servicio se prestara bajo alguna de las fórmulas de gestión indirecta (de hecho, algunas CCAA lo establecieron así de forma expresa en sus normas sobre residuos). Y, en fin, el asunto quedó definitivamente zanjado en el caso de las actividades de gestión de residuos incluidas en el ámbito de la Ley 16/2002 (de IPPC), que, en su DF 3ª, modificó el art. 13.2 de la Ley 10/1998 para establecer que las citadas actividades quedaban en todo caso sometidas a autorización ambiental integrada.

La Ley 22/2011 ya no contempla la anterior previsión, de tal forma que La pregunta inevitable es: ¿Quién debe contar –previa solicitud- con estas autorizaciones, especialmente con la de la instalación: la Administración titular del servicio o el concesionario?. Hasta ahora, la casuística ha sido dispar y lo cierto es que se han dado las dos situaciones.

En lo que se refiere a la autorización de la actividad parece que no hay duda: es el concesionario quien debe solicitarla a la Comunidad autónoma en la que tenga su sede social.

En nuestra opinión, en el caso de la autorización de la instalación, la respuesta es la misma: el concesionario debe solicitarla (y, obviamente, obtenerla). Y llegamos a esta conclusión tanto por la literalidad de algunos preceptos de la Ley 22/2011 (el art. 27.3 antes citado, por ejemplo) como por la regulación que se hace sobre este mismo particular en otra normativa que regula el régimen de las autorizaciones que también resultan aplicables o de la responsabilidad ambiental que igualmente resulta exigible a estas mismas instalaciones (entre otros: arts. 3.7 y 5.a de la Ley 16/2002 y art. 2.10 de la Ley 26/2007).

En conclusión: Entendemos que, en estos casos, es el concesionario quien debe contar tanto con la autorización de la actividad como con la de la instalación, lo cual –en lo que se refiere a esta última- resulta plenamente lógico si tenemos en cuenta que es el concesionario quien explota la instalación y, por lo tanto, quien puede incurrir en responsabilidad (administrativa, civil o penal) en el caso de incumplimiento de la autorización.

Cuestión distinta es que si, por las razones que fueren, la Administración titular del servicio hace la solicitud de la autorización de la instalación (como autorización autónoma o formando parte de otras autorizaciones -la autorización ambiental integrada, por ejemplo- como permiten los apartados 6 y 7 del mismo art. 27 de la Ley 22/2011), una vez que la Administración haya obtenido la referida autorización, deberá transmitirla al concesionario, con carácter previo al inicio de la explotación de la instalación (trámite sometido únicamente a la comunicación a la Comunidad autónoma, de acuerdo con el art. 27.9).

- ✓ Para el resto de las actividades de gestión de residuos distintas del tratamiento (recogida sin instalación asociada, transporte con carácter profesional y negociantes o agentes), se establece el régimen de comunicación previa (solicitud según apartados 2, 3 y 4 del Anexo VIII e la Ley). Además, en el caso del transporte de todo tipo de residuos se exige solo la comunicación previa a la Comunidad Autónoma donde la empresa tenga su sede social, lo que supone una modificación de la regulación anterior, que exigía autorización para el transporte de residuos peligrosos asumiendo la titularidad del residuo (esta regulación supone, igualmente, una modificación de las normas autonómicas que han establecido autorizaciones para los traslados de residuos).
- ✓ Y, al igual que indicamos en el caso de la producción, en el Real Decreto 833/1988 se establecen reglas específicas respecto de la gestión de los residuos peligrosos.
- ✓ Y, en relación con el régimen de intervención administrativa previsto en la Ley 22/2011 (autorización para las operaciones de tratamiento y comunicación para

el resto de operaciones de gestión) hay que hacer unas importantes precisiones sobre el caso concreto del ALMACENAMIENTO de residuos que, según las circunstancias que concurran, será una operación de recogida o de tratamiento (lo que, en consecuencia, ocasionará mecanismos de intervención administrativa diferentes: comunicación o autorización):

- Si se trata de un almacenamiento y acopio (incluida la clasificación) iniciales (y, obviamente, temporales), con carácter previo a su transporte a una instalación de tratamiento, se trataría de la operación de recogida regulada en el art. 3.ñ) de la Ley 22/2011. Se trataría, en suma, de almacenamiento temporal, en espera de recogida, en el lugar en el que se produjo el residuo, que está expresamente excluida de la operación de valorización R13 del Anexo II de la Ley (es más, esta definición se completa con una llamada a pie de página, en la que se indica que el supuesto del almacenamiento temporal excluido de la operación de valorización R13, es el regulado en el art. 3.ñ de la Ley 22/2011).

Es decir, en este caso, se exige que el almacenamiento temporal se realice en el lugar en el que se produzca el residuo y con carácter previo a su transporte a otra instalación, en la que se vaya a realizar el tratamiento del residuo (esta instalación posterior podría ser, incluso, una instalación en la que se lleven a cabo operaciones posteriores de almacenamiento y/o clasificación, por ejemplo, que en tal caso ya sería una instalación de tratamiento, tal como se explica en el siguiente apartado).

- Por el contrario, si se trata de almacenamiento temporal realizado, no en su fase inicial y en el lugar en el que se produjo el residuo, sino en una instalación posterior, estaríamos ante la operación de valorización R13 del Anexo II de la Ley (por lo tanto, una operación de tratamiento: Almacenamiento de residuos en espera de cualquiera de las operaciones numeradas R1 a R12 (excluido el almacenamiento temporal, en espera de recogida, en el lugar en el que se produjo el residuo)).

Y si en la instalación de almacenamiento “posterior”, además, se realizaran (como suele ser habitual) actuaciones como *desmontaje, la clasificación, la trituración, la compactación, la peletización, el secado, la fragmentación, el acondicionamiento, el reenvasado, la separación, la combinación o la mezcla, previas a cualquiera de las operaciones enumeradas de R 1 a R 11*, se trataría de la operación de valorización R12.

Por lo tanto entendemos que, en estos casos, se trataría de las instalaciones de tratamiento identificadas en el art. 27.1, *in fine* (regulador de las autorizaciones de las instalaciones de tratamiento): *almacenamiento en el ámbito de la recogida, en espera de tratamiento*, que se diferenciaría, como hemos visto, del mero almacenamiento en el lugar de producción, en espera de recogida.

✓ Por otro lado, se establece un régimen específico para TRANSPORTE/TRASLADOS DE RESIDUOS en el interior del Estado, basado en las siguientes exigencias, fijadas en el artículo 25 de la Ley, de acuerdo con la Directiva que se incorpora:

- Todo traslado de residuos debe ir acompañado de un documento de identificación, a efectos de seguimiento y control (lo que supone una exigencia nueva para el caso del transporte de residuos no peligrosos). En este sentido, el Gobierno está elaborando un borrador de Real Decreto sobre traslado de residuos, al que más adelante nos referiremos y en el que se fijará el modelo de documento.
- Se exige efectuar una notificación obligatoria a las Comunidades Autónomas de origen y destino, **exclusivamente** en los siguientes traslados de residuos: todos los que estén destinados a eliminación y, en el caso de que el destino sea la valorización, solo cuando se trate de residuos peligrosos, de residuos domésticos mezclados o de otros que se determinen reglamentariamente. Como novedad, tras las modificaciones de la Ley 11/2012 se ha introducido la peculiaridad de que las notificaciones podrán ser generales (con la duración temporal que se determine reglamentariamente) o podrán referirse a traslados concretos.

- Las Comunidades Autónomas (de origen o de destino) podrán oponerse al traslado en el plazo de 10 días y SOLO por motivos muy estrictos previstos en la directiva 2008/98/CE (que, a su vez, son los contemplados en el Reglamento (CE) 1013/2006, del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de junio de 2006 relativo a los traslados transfronterizos de residuos). En concreto, La ley distingue estos motivos de oposición en función de que el destino de los residuos trasladados sea la eliminación (art. 25.4) o la valorización (art. 25.5, primer párrafo –supuestos generales- o segundo –supuestos concretos cuando se trate de valorización consistente en incineración).

Como decimos, la Ley 22/2011, enumera las causas de oposición a los traslados (apartados 4 y 5 del art. 25) mediante una mera remisión a lo previsto en los preceptos del Reglamento comunitario de traslado transfronterizo de residuos. En este sentido, y para una mejor comprensión de tales causas, en el borrador de Real Decreto sobre traslado de residuos que, como hemos dicho, está elaborando el Gobierno, se reproducen de forma concreta tales causas, que serían las siguientes, tal configuran en el art. 10 del borrador sometido a información pública:

Artículo 10. Oposición al traslado.

1. En el plazo máximo de diez días desde la recepción de la notificación de traslado, el órgano competente de las comunidades autónomas de origen y destino podrán oponerse al mismo, alegando alguna de las causas previstas en el artículo 25 de la Ley 22/2011, de 28 de julio, y desarrolladas en los apartados 2 y 3, motivando esta decisión.

El plazo quedará interrumpido si las citadas administraciones solicitan, información o documentación complementaria o la subsanación de errores.

2. Solamente podrán alegarse las siguientes causas de oposición a los traslados de residuos destinados a la eliminación:

a) que el traslado o la eliminación previstos no se ajusten a las disposiciones en materia de protección del medio ambiente, de orden público, de seguridad pública o de protección de la salud.

b) teniendo en cuenta circunstancias geográficas o la necesidad de contar con instalaciones especializadas para determinados tipos de residuos, cuando el traslado o la eliminación previstos no se ajusten a lo dispuesto en la Ley 22/2011, de 28 de julio, especialmente en sus artículos 9, relativo al principio de autosuficiencia y proximidad, y 14, sobre planes y programas de gestión de residuos:

1º a fin de aplicar el principio de autosuficiencia a escala nacional, o

2º cuando la instalación especializada tenga que eliminar residuos procedentes de una fuente más próxima y la administración competente haya dado prioridad a dichos residuos, o

3º a fin de garantizar que los traslados se ajusten a los planes de gestión de residuos, o bien

c) que los residuos serán tratados en instalaciones contempladas en la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación, pero que no aplican las mejores técnicas disponibles definidas en el artículo 3.º) de dicha ley, de conformidad con la autorización ambiental integrada de que disponga la instalación.

d) que los residuos sean residuos domésticos mezclados recogidos en viviendas particulares.

3. Solamente podrán alegarse las siguientes causas de oposición a los traslados de residuos destinados a la valorización:

a) que el traslado o la valorización previstos no se ajusten a lo dispuesto en la Ley 22/2011, de 28 de julio, en particular en su artículo 7 sobre protección de la salud humana y el medio ambiente, artículo 8 sobre jerarquía de residuos, artículo 14 sobre planes y programas de gestión de residuos o artículo 27 sobre autorización de las operaciones de tratamiento de los residuos.

b) que el traslado o la valorización previstos no se ajusten a las disposiciones legales y reglamentarias nacionales en materia de protección del medio ambiente, orden público, seguridad pública o protección de la salud.

c) que los residuos en cuestión no serán tratados de acuerdo con los planes de gestión de residuos elaborados en virtud del artículo 14 sobre planes y programas de gestión de residuos de la Ley 22/2011, de 28 de julio, a fin de garantizar el cumplimiento de los objetivos legalmente establecidos en materia de valorización o reciclado establecidas en la legislación comunitaria y nacional.

4. El operador podrá efectuar el traslado si transcurridos diez días desde la recepción de la notificación previa el órgano competente de las comunidades autónomas de origen y de destino no hubieran solicitado información o documentación complementaria, subsanación de errores, o no hubieran manifestado su oposición al traslado.

5. Cuando se produzcan traslados de residuos a instalaciones de tratamiento intermedio, el órgano competente de las comunidades autónomas de origen y destino valorarán su posible oposición al traslado por los siguientes motivos recogidos en el los apartados 4 y 5 del artículo 25 de la Ley 22/2011, de 28 de julio, en relación con las operaciones e instalaciones de tratamiento intermedio, así como en relación con las operaciones e instalaciones de tratamiento posteriores.

6 La oposición al traslado del órgano competente será recurrible en los términos previstos en a la Ley 30/1992, de 26, de noviembre, del régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común.

- Por último, los traslados transfronterizos de residuos quedan sometidos, como hemos comentado, a lo previsto en el Reglamento (CE) 1013/2006 en el que se distinguen, en esencia, dos regímenes de intervención administrativa: notificación y autorización previas, por parte de las autoridades de origen y de destino (art. 3.1, que se aplica a los residuos de la denominada “Lista Ámbar”, los de un mayor potencial contaminador), por un lado, y por otro, información general, que no precisa de notificación ni autorización previas, salvo que la autoridad competente de origen o destino así lo establezcan de forma específica (art. 3.2, que se aplica a los residuos de la denominada “Lista Verde de Residuos”, en la que se incluyen los residuos de escaso poder contaminador, salvo que estén contaminados en grado tal que aumente los riesgos asociados a los residuos o impida su valorización de manera ambientalmente correcta).

En este sentido, aunque las medidas del Reglamento (CE) 1013/2006 resultan directamente aplicables, en el art. 26 de la Ley 22/2011 se

establecen unas reglas mínimas para facilitar su aplicación en el territorio español,

- En cuanto al transporte de residuos peligrosos por carretera, cuando los mencionados residuos tengan, a su vez, la condición de mercancías peligrosas, resultará de aplicación el Acuerdo Europeo sobre transporte de mercancías peligrosas por carretera (ADR).

RESPONSABILIDAD AMPLIADA DEL PRODUCTOR (Título IV de la Ley):

Otro de los aspectos más novedosos de la Ley 22/2011 es el régimen jurídico sobre lo que la norma denomina “responsabilidad ampliada del productor del producto”, regulado en el Título IV (en este sentido, aunque la expresión empleada en la Ley evita claramente la confusión con el “productor” “del residuo”, nosotros emplearemos la expresión más simple que figura en el título de nuestro epígrafe debido a que, sin entrar en mayores detalles que carecen de importancia, coincide con la terminología empleada habitualmente en el sector, que es la que también utiliza la Directiva 2008/98/CE, en su artículo 8).

En esencia, el principio de responsabilidad ampliada del productor (ó RAP) supone un “salto hacia atrás” en la exigencia de responsabilidades para garantizar la correcta gestión de los residuos, fundamentalmente en lo que se refiere a la aplicación de mecanismos financieros que garanticen la aportación de los fondos necesarios para asegurar esa correcta gestión.

En la normativa comunitaria, este principio se aplicó por primera vez, de forma sectorial, en la Directiva 94/62/CEE, de envases y residuos de envases; posteriormente se fue incorporando paulatinamente –y también de forma sectorial– en las Directivas sobre vehículos fuera de uso, aparatos eléctricos y electrónicos y pilas y baterías. Y, tras esa regulación inicial, aparece ya regulado con carácter general en la Directiva 2008/98/CE (artículo 8) si bien no va más allá de una mera declaración genérica que debe ser objeto de desarrollo puntual por los Estados miembros en sus respectivas normas internas.

Por lo que se refiere al caso concreto de España, con carácter previo a la Ley 22/2011 se han aprobado diversas normas sobre aplicación de la RAP en sectores concretos (están enumeradas en el apartado inicial de normativa aplicable), unas veces con rango legal propio (como es el caso de los envases y residuos de envases, si bien la Ley 22/2011, como ya hemos dicho, ha rebajado a rango reglamentario a la Ley 11/1989) y otras veces mediante normas de rango reglamentario, haciendo uso de la habilitación que se contemplaba en el artículo 7.1 de la anterior Ley de residuos (Ley 10/1998); y en unos casos, incluso, sin venir condicionados por la necesaria incorporación de normativa comunitaria (el caso de los neumáticos fuera de uso y los aceites usados, por ejemplo).

En concreto, pueden destacarse los siguientes aspectos del nuevo régimen jurídico sobre responsabilidad ampliada del productor contemplado en la Ley 22/2011 (Título IV, como hemos dicho, en el que, por otra parte, se introdujeron importantes modificaciones, mediante la Ley 11/2012).

CONCEPTO DE “PRODUCTOR”: Como venimos comentando, el “productor” de la RAP es el “productor del producto” nuevo, figura, por tanto, totalmente diferente del “productor del residuo”; se trata, en suma, del responsable de la primera puesta en el mercado nacional de un producto (tanto si es el fabricante material, como importador o adquirente en la UE) que, tras su uso, se transforma en residuo.

En este sentido, en el apartado 1 del art. 31 se define al “*productor del producto*” como *la persona física o jurídica, que de forma profesional desarrolle, fabrique, procese, trate, venda o importe productos según se determine en las normas de desarrollo de la responsabilidad ampliada del productor previstas en el apartado 2*

OBLIGACIONES QUE PUEDEN IMPONERSE AL PRODUCTOR: De entrada, y como hemos dicho, la Ley 22/2011 no establece directamente obligaciones a los productores sino que se limita a enumerar (art. 31.2) las posibles obligaciones que se pueden imponer en este sentido, con la precisión expresa de que tal actuación solo se puede llevar a cabo (art. 31.3) *mediante real decreto aprobado por el Consejo de Ministros, teniendo en cuenta su viabilidad técnica y económica, el conjunto de impactos ambientales y sobre la salud humana, y respetando la necesidad de garantizar el correcto funcionamiento del mercado interior* (esta

precisión es extraordinariamente relevante, en la medida en que impide que alguna de las medidas que vamos a exponer pudiera ser adoptada por una Comunidad autónoma, lo que inevitablemente provocaría distorsiones en la libre circulación de los productos en el conjunto del Estado).

Las obligaciones que pueden imponerse (como hemos visto, por el Gobierno de la Nación) en aplicación de la RAP están enumeradas en el art. 31.2 de la Ley:

a) Diseñar productos de manera que a lo largo de todo su ciclo de vida se reduzca su impacto ambiental y la generación de residuos, tanto en su fabricación como en su uso posterior, y de manera que se asegure que la valorización y eliminación de los productos que se han convertido en residuos se desarrolle de conformidad con lo establecido en esta Ley.

b) Desarrollar, producir, etiquetar y comercializar productos aptos para usos múltiples, duraderos técnicamente y que, tras haberse convertido en residuos, sea fácil y clara su separación y puedan ser preparados para su reutilización o reciclado de una forma adecuada y sin riesgos y a una valorización y eliminación compatible con el medio ambiente.

c) Aceptar la devolución de productos reutilizables, la entrega de los residuos generados tras el uso del producto; a asumir la subsiguiente gestión de los residuos y la responsabilidad financiera de estas actividades, ofrecer información a las instalaciones de preparación para la reutilización sobre reparación y desguace, así como información accesible al público sobre en qué medida el producto es reutilizable y reciclable.

d) Establecer sistemas de depósito que garanticen la devolución de las cantidades depositadas y el retorno del producto para su reutilización o del residuo para su tratamiento en los casos de residuos de difícil valorización o eliminación, de residuos cuyas características de peligrosidad determinen la necesidad del establecimiento de este sistema para garantizar su correcta gestión, o cuando no se cumplan los objetivos de gestión fijados en la normativa vigente.²²

e) Responsabilizarse total o parcialmente de la organización de la gestión de los residuos, pudiendo establecerse que los distribuidores de dicho producto compartan esta responsabilidad.

f) Utilizar materiales procedentes de residuos en la fabricación de productos.

g) Proporcionar información sobre la puesta en el mercado de productos que con el uso se convierten en residuos y sobre la gestión de estos, así como realizar análisis económicos o auditorías.

²² Letra d) del apartado 2 del artículo 31 modificada por el artículo 3 apartado 3 de la Ley 11/2012, de 19 de diciembre, de medidas urgente en materia de medio ambiente.

h) Informar sobre la repercusión económica en el producto del cumplimiento de las obligaciones derivadas de la responsabilidad ampliada.

No obstante, conviene realizar un análisis detallado de las dos medidas más relevantes: posibilidad de imponer sistemas obligatorios de depósito, devolución y retorno (SDDR, art. 31.2.d) y obligación de garantizar la recogida y correcta gestión de los residuos, mediante sistemas individuales o colectivos (arts. 31.2.e y 32) .

SISTEMAS OBLIGATORIOS DE DEPÓSITO, DEVOLUCIÓN Y RETORNO (SDDR) OBLIGATORIOS:

Esta materia ha sido modificada, por segunda vez, por la Ley 11/2012 (tras la primera modificación introducida mediante el Real Decreto Ley 17/2012, que dio origen a la Ley 11/2012, tras su tramitación parlamentaria como Proyecto de Ley).

En este sentido, en el art. 31.2.d) de la Ley se acotan con precisión los supuestos en los que el Gobierno puede exigir la implantación obligatoria de SDDR, considerados como *sistemas de depósito que garanticen la devolución de las cantidades depositadas y el retorno del producto para su reutilización o del residuo para su tratamiento*.

Se trata, en suma, de exigencias ambientales que inciden de forma muy directa en los métodos de venta, por lo que los agentes económicos (especialmente los del sector de la distribución, pero también los de la fabricación) se han mostrado siempre muy críticos con este tipo de medidas.

Afortunadamente, la regulación de la Ley (tras la modificación introducida, como decimos, por la Ley 11/2012) aporta un mayor nivel de seguridad jurídica, en la medida en que se acotan bastante los supuestos en los que el Gobierno (previos los trámites y exigencias fijados en el art. 31.3²³) podrá exigir la implantación de SDDR obligatorios, que quedan limitados a los tres siguientes:

- ✓ residuos de difícil valorización o eliminación,

²³ Es decir: *su viabilidad técnica y económica, el conjunto de impactos ambientales y sobre la salud humana, y respetando la necesidad de garantizar el correcto funcionamiento del mercado interior.*

- ✓ residuos cuyas características de peligrosidad determinen la necesidad del establecimiento de este sistema para garantizar su correcta gestión. Como se aprecia, en este supuesto se exige que no sea cualquier característica del producto la que permita adoptar la decisión de imponer un SDDR sino, específicamente (y exclusivamente) sus “características de peligrosidad”. Y, además, en la redacción de la Ley tras la modificación del RDL 17/2012, para implantar obligatoriamente el SDDR bastaba con que la Administración considerara que esa era la opción más adecuada para su correcta gestión (nuevamente, una decisión discrecional que se puede fundamentar de forma muy fácil) mientras que con la redacción actual se exige mucho más: que las características de peligrosidad del producto, además, determinen la necesidad de establecer un SDDR para garantizar su correcta gestión.
- ✓ cuando no se cumplan los objetivos de gestión fijados en la normativa vigente (al hacer una referencia genérica debe entenderse que los objetivos de gestión pueden estar fijados en normas comunitarias o en normas exclusivas nacionales, como es el caso comentado de los aceites usados y neumáticos fuera de uso).

Además, y como medida de carácter complementario (y diferenciada de las anteriores), en el apartado c) de la Disposición Final tercera se añade una habilitación reglamentaria al Gobierno para *establecer reglas específicas para la implantación de sistemas de depósito para productos reutilizables y, en particular, para envases reutilizables de cervezas, bebidas refrescantes y agua de bebida envasada*.

Con esta medida, aunque no se indique de forma expresa, se pretende dar cobertura legal para que puedan dictarse normas reglamentarias de contenido similar a las actuales Órdenes ministeriales de 31.12.1976 y de 16.06.1979, dictadas para envases reutilizables de cervezas, bebidas refrescantes y agua e incluidas en el apartado 2 de la Disposición adicional primera de la Ley 11/1997 (el efecto es que tales envases podían mantener su propio sistema de depósito, devolución y retorno, sin necesidad de utilizar la necesaria adhesión a un SIG o implantar el SDDR regulado en el artículo 6 de la Ley 11/1997), toda vez que esa última Ley continúa

vigente, pero con tango reglamentario, de acuerdo con el apartado 2 de la DG de la Ley 22/2011.

ORGANIZACIÓN DE LA GESTIÓN DE LOS RESIDUOS INCLUIDOS EN LA RESPONSABILIDAD AMPLIADA DEL PRODUCTOR:

Esta es, probablemente (y a la vista del desarrollo que hasta el momento han tenido esas medidas) la más importante de las obligaciones que pueden imponerse en aplicación de la RAP. Y es, también, la obligación que ha tenido una aplicación más generalizada, incluso antes de la aprobación de la Ley 22/2011 (mediante las normas sectoriales enumeradas en el apartado de “normativa aplicable”).

En concreto, estos mecanismos consisten en que los productores asumen la responsabilidad de garantizar la recogida y correcta gestión de los residuos que se generen tras la utilización (o consumo) de los productos puestos por ellos en el mercado nacional. Y esta obligación la pueden asumir, bien de forma individual (bastante inusual) o, lo que es más habitual, de forma colectiva, mediante la creación de los que en la Ley 22/2011 se denominan “sistemas colectivos” (figuras que vendrían a sustituir a los actuales sistemas integrados de gestión de residuos - conocidos coloquialmente con las siglas SIG- regulados en las normas sectoriales sobre RAP dictadas con anterioridad a la aprobación de la Ley 22/2011).

En concreto, el régimen jurídico e institucional de los sistemas colectivos se ajusta a los siguientes parámetros generales:

- ✓ Se crean a iniciativa de los productores afectados (junto con otros agentes afectados, como los distribuidores o recicladores, si así lo prevé la normativa sectorial, según se ha establecido en la nueva redacción del art. 32.6, tras la Ley 11/2012). Además, deberán garantizar la participación de todos los productores adheridos (incluso de aquellos que no hayan participado en la creación del sistema, como miembros fundadores de la entidad gestora) en función de criterios objetivos, así como sus derechos a la información, a la formulación de alegaciones y a su valoración, de conformidad con lo que reglamentariamente se establezca.

- ✓ Se constituirán mediante la creación de una asociación de las previstas en la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación, u otra entidad con personalidad jurídica propia sin ánimo de lucro. En todo caso, ajustarán su funcionamiento a las reglas propias de la figura jurídica elegida para su creación (hasta el momento, se han creado con esta finalidad y para gestionar los actuales SIG, asociaciones y fundaciones e, incluso, sociedades mercantiles –sociedades anónimas y de responsabilidad limitada– siempre que, en este último caso, contemplen en sus estatutos sociales que no repartirán dividendos, de tal forma que quede garantizada la carencia de ánimo lucrativo). No obstante, si así lo deciden libremente, podrán, además, crear (o contratar) una entidad administradora a la que encargarían las actuaciones concretas de la gestión de los residuos (art. 32.4).
- ✓ Para actuar, los sistemas colectivos deben contar con la autorización de la Comunidad Autónoma en la que tengan su domicilio social (el modelo de solicitud está contemplado en el Anexo X), lo que les permite actuar en el conjunto del Estado. No obstante, se precisa el informe preceptivo de la Comisión de Coordinación en materia de residuos, lo que permite la participación del resto de Comunidades Autónomas (y de los Entres locales) en el procedimiento de autorización. En el procedimiento administrativo de autorización se contempla un régimen de silencio administrativo “negativo” y las autorizaciones no se renuevan de forma automática, lo que nuevamente viene a significar una contradicción con lo previsto en la normativa comunitaria sobre libre acceso a las actividades de servicios.
- ✓ Se financian mediante una aportación económica por cada producto que ponen en el mercado, fijada por la entidad gestora (y, por tanto, con carácter privado) con el único límite de que sea suficiente para cubrir las obligaciones financieras del sistema respecto de la correcta gestión de los residuos incluidos en su ámbito de actuación (art. 32.5.g).
- ✓ Por otro lado, deben garantizar la recogida en todo el territorio del Estado (y su correcta gestión) de todos los residuos generados tras la utilización de los productos que hayan puesto en el mercado sus empresas adheridas (puesto que, en el momento en que se ponen en el mercado los productos se

desconoce el momento y el lugar en el que se va a generar el residuo); es lo que se conoce como exigencia del principio de universalidad del servicio (art. 32.5.b).

- ✓ De acuerdo con la Disposición transitoria cuarta, los sistemas colectivos que vienen funcionando (con la denominación de SIG, como hemos dicho) con anterioridad a la aprobación de la Ley 22/2011 y en virtud de la legislación sectorial dictada al efecto, continuarán rigiéndose por la referida legislación sectorial hasta un año después de que se dicten las correspondientes normas de adaptación a la Ley 22/2011 (para lo que, a su vez, se contempla un plazo de 3 años). Como decimos, durante este periodo transitorio se seguirán aplicando las actuales normas reguladoras de los diferentes sistemas de RAP, con la peculiaridad de que, en el caso de los de envases y residuos de envases, la nueva Ley rebaja a rango reglamentario el ámbito de la actual Ley 11/1997.

Hasta el momento (y con anterioridad a la Ley 22/2011) se han dictado en España las normas sectoriales sobre RAP que se enumeran en el apartado inicial de normativa aplicable. Los sectores (y principales sistemas integrados de gestión de residuos –SIG- que operan en cada caso) son los siguientes:

- Envases: ECOEMBES (materiales diferentes del vidrio); ECOVIDRIO (vidrio); SIGRE (envases de medicamentos) y SIGFITO (envases de productos fitosanitarios)
- Vehículos fuera de uso: SIGRAUTO (Aunque no es formalmente un SIG, ha sido creado para cumplir las responsabilidades que incumben a los fabricantes de automóviles en materia de RAP)
- Aparatos eléctricos y electrónicos: ECOASIMELEC, ECOFIMÁTICA, TRAGAMÓVIL (Agrupados en la AIE RECYCLIA); AMBILAMP; ECOLUM; ECOTIC; ECOLEC y ERP ESPAÑA.
- Neumáticos fuera de uso: SIGNUS (Claramente mayoritario) y TNU

- Aceites industriales usados: SIGAUS (Claramente mayoritario) y SIGPI
- Pilas y baterías: ECOPILAS (Agrupado también en la AIE RECYCLIA) y ERP ESPAÑA

NORMAS ESPECÍFICAS DE RESPONSABILIDAD AMPLIADA DEL PRODUCTOR, EN MATERIA DE ENVASES Y RESIDUOS DE ENVASES.

Por su interés, y dadas las evidentes repercusiones que tiene sobre la prestación, por los Entes locales de los servicios que les corresponden en materia de recogida y correcta gestión de los residuos domésticos, consideramos conveniente hacer un análisis algo más pormenorizado de la normativa sobre RAP en materia de envases y residuos de envases (que, además, fue la primera que se dictó, por lo que hubo de aprobarse en norma con rango de Ley, al no haber en ese momento una Ley que habilitara para dictar este tipo de medidas mediante normas de rango reglamentario).

En concreto, nos estamos refiriendo a la Ley 11/1997, de 24 de abril, de envases y residuos de envases, mediante la que se incorporó a nuestro ordenamiento interno la directiva 94/62/CE, del mismo título.

Ahora bien, a la hora de analizar el contenido de la Ley 11/1997, es preciso tener en cuenta las modificaciones que se produjeron con posterioridad a su aprobación inicial, así como las normas de desarrollo reglamentario dictadas con carácter básico por la Administración General del Estado.

Así, la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos y la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, han introducido tres importantes modificaciones en la Ley 11/1997, de 24 de abril, de Envases y Residuos de Envases.

Mediante la primera de las anteriores modificaciones legislativas se amplió hasta el día 1 de mayo de 1998 la fecha a partir de la cual es obligatorio poner en el mercado los productos envasados a través del sistema de depósito, devolución y

retorno o de algún sistema integrado de gestión de residuos de envases y envases usados.

Por su parte, la anterior Ley de Residuos (Ley 10/1998) también modificó la Ley de Envases y Residuos de Envases en un doble sentido, eliminado, en primer lugar, cualquier tipo de diferenciación a efectos fiscales de las cantidades entregadas en concepto de depósito (cuando resulte de aplicación este sistema) así como de las aportadas, en su caso, a los sistemas integrados de gestión (conocidas como "punto verde") lo que implica, entre otros aspectos, que estas cantidades estarán sometidas en ambos casos al pago de IVA.

La segunda modificación introducida por la Ley 10/1998 en la Ley de Envases y Residuos de Envases es la regulación de los planes empresariales de prevención, que deberán ser elaborados por los envasadores que pongan en el mercado una cantidad significativa de envases.

Por otro lado, la Ley 50/1998, vino a exigir que en las facturas emitidas por los envasadores a sus clientes se indiquen las cantidades que, en su caso, aquellos hayan aportado a los sistemas integrados de gestión de residuos de envases y envases usados por la puesta en el mercado de los productos envasados a los que estén referidas las citadas facturas.

En la Disposición final quinta de la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos ambientales de determinados planes y programas en el medio ambiente, se ha dado una nueva redacción al artículo 2.1 de la Ley 11/1997, al objeto de adaptar el concepto de "envase", a lo establecido en la Directiva 2004/12/CE.

Al mismo tiempo, el Gobierno de la Nación aprobó el Reglamento de desarrollo y ejecución de la Ley de Envases y Residuos de Envases, mediante el Real Decreto 782/1998, de 30 de abril.

Este Reglamento realiza el desarrollo técnico y pormenorizado de los preceptos regulados en la citada Ley, para que pueda ser aplicada de forma eficaz. Entre los aspectos más destacables de esta regulación, podemos resaltar que permite una mejor identificación de los conceptos de envase y envasador y contempla de forma

detallada la participación de los Entes Locales en los sistemas de recogida selectiva, especialmente cuando esta participación se tenga que llevar a cabo a través de las Comunidades Autónomas que cuenten con sus propios planes de residuos.

Igualmente, y de acuerdo con la habilitación que se hizo al Gobierno en la anterior Ley 10/1998, el Reglamento de la Ley de Envases y Residuos de Envases regula los planes empresariales de prevención de residuos de envases, así como la forma en la que podrán ser puestos en el mercado los productos envasados en envases industriales o comerciales cuando los responsables de su puesta en el mercado decidan emplear estos procedimientos de forma voluntaria.

Con posterioridad, se ha aprobado el Real Decreto 252/2006, de 3 de marzo, mediante el que se han fijado los nuevos objetivos de reciclado y valorización previstos en la Directiva 2004/12/CE.

Por último, desde el anterior Ministerio de Medio Ambiente se han dictado dos Órdenes Ministeriales que han desarrollado las previsiones del Reglamento de la Ley, de acuerdo con lo previsto en la Normativa Comunitaria:

- El 27 de abril de 1999 se aprobó la Orden Ministerial por la que se establecen las cantidades individualizadas a cobrar en concepto de depósito y el símbolo identificativo de los envases que se pongan en el mercado a través del sistema de depósito, devolución y retorno (BOE Nº 104, DE 1-5-1998).

- Mediante Orden de 21 de octubre de 1999 se establece la no aplicación de los límites de concentración de metales pesados a las paletas de transporte y cajas reutilizables que se utilicen en una cadena cerrada y controlada (BOE nº 265, de 5-11-1999).

Y, en fin, como veremos con profusión en nuestra exposición, en la Disposición Derogatoria de la Ley 22/2011, se deroga por completo el Capítulo VII de la Ley 11/1997, dedicado al régimen sancionador y la Disposición adicional quinta (que regulaba una Comisión de participación interadministrativa, ahora en buena lógica sustituida por la nueva Comisión de Coordinación en materia de residuos) de tal forma

que el resto de preceptos de la Ley 11/1997 continúan vigentes, pero con rango reglamentario.

Sentado lo anterior, podemos destacar como aspectos más relevantes del régimen jurídico aplicable a los envases y residuos de envases, de acuerdo con la Ley 11/1997, los siguientes²⁴:

- Se concede absoluta prioridad a las políticas preventivas para conseguir la reducción, tanto de la cantidad de residuos de envases generados (en concreto, se pretende reducir en un 10% los residuos de envases generados, antes del 30-6-2001) como de la toxicidad de los materiales empleados en la fabricación de los envases (para lo que se prevé la adopción de medidas específicas en función del resultado de los estudios técnicos que se realizarán sobre los aditivos tóxicos y peligrosos y sobre la utilización del PVC como material de envasado). Igualmente, cuando inevitablemente se generen residuos de envases, se considera prioritario su tratamiento mediante reutilización o reciclado, contemplando como última opción de gestión la valorización energética y concediendo a la eliminación en vertedero un carácter claramente excepcional.

- Deben de alcanzarse unos objetivos concretos de valorización y reciclado.

Tras la modificación introducida por la Directiva 2004/12/CE (incorporada al Ordenamiento interno mediante el RD 252/2006) estos objetivos son los siguientes, y han debido alcanzarse antes del 31.12.2008 (Actualmente, en el seno de la UE se está analizando el establecimiento de un nuevo calendario de objetivos, en principio más estrictos):

- Valorización e incineración con recuperación energética: mínimo del 60 %.
- Reciclado global: mínimo del 55 % y máximo del 80 %.
- Reciclado por materiales (objetivos mínimos)::
 - o Vidrio y papel-cartón: 60 %.
 - o Metales: 50 %,
 - o Plásticos: 22,5 %.
 - o Madera: 15 %

²⁴ Para un análisis más profundo del contenido de la Ley de Envases y Residuos de Envases (así como de los antecedentes, legislación comparada, datos técnicos ... etc.) puede consultarse el siguiente libro: POVEDA GÓMEZ, P., "Envases y residuos de envases. Nueva legislación. Comentarios a la Ley 11/1997, de 24 de abril". Ed. Ex-Libris. Colección "Manuales de Medio Ambiente". Madrid, 1997. Adenda de actualización, mayo de 1998.

- Los envasadores y comerciantes que no participen en alguno de los sistemas integrados de gestión de residuos de envases y envases usados, estarán obligados a cobrar a sus clientes una cantidad individualizada y a aceptar de los mismos la devolución o retorno de los envases vendidos, abonándoles la cantidad cobrada, que ha sido fijada por el Ministerio de Medio Ambiente para cada tipo de envase, en la Orden de 27 de abril de 1999 (Este es el denominado "Sistema de depósito, devolución y retorno").

- Los envasadores y comerciantes podrán eximirse de las anteriores obligaciones si participan en alguno de los denominados "Sistemas integrados de gestión de residuos de envases y envases usados", a través de los cuales se garantizará la recogida periódica de los residuos de envases en el domicilio del consumidor o en sus proximidades y que se plasmarán en acuerdos entre los agentes económicos, autorizados por las Comunidades Autónomas en las que se implanten.

- Las Entidades Locales podrán participar en estos sistemas integrados de gestión si lo deciden voluntariamente y suscriben para ello un convenio de colaboración con la entidad que represente al sistema integrado de gestión de que se trate. En tal caso, y en los términos que se establezcan en el citado convenio de colaboración, las Entidades Locales se comprometerán a la recogida selectiva de los residuos de envases y a su traslado a los centros de separación y clasificación (o directamente a los centros de reciclado) y, por tal motivo, serán compensadas por los costes adicionales que tengan que soportar en relación con el sistema tradicional de recogida de residuos sólidos urbanos y traslado y tratamiento posterior en vertedero controlado.

- Estos sistemas se financiarán mediante una aportación que realizarán los envasadores por cada unidad de productos envasados que pongan en el mercado y se identificarán mediante un símbolo que, al igual que la cantidad anterior, será establecido por el propio sistema integrado de gestión²⁵.

²⁵ El símbolo que están utilizando los dos sistemas integrados de gestión que operan en nuestro país en materia de residuos de envases domésticos (ECOEMBES y ECOVIDRIO) es conocido coloquialmente como "punto verde", expresión con la que también se conoce la cantidad que aportan los envasadores por cada envase que ponen en el mercado.

- De conformidad con lo establecido en la Disposición adicional primera de la Ley, quedan excluidos de los dos sistemas anteriores (a menos que los envasadores quieran someterse a ellos de forma voluntaria) los residuos de envases industriales o comerciales y los envases reutilizables de cervezas, bebidas refrescantes y aguas de bebida envasadas, así como los envases reutilizables para los que se hayan implantado sistemas propios de devolución y retorno, cuyos poseedores únicamente estarán obligados, una vez que sean residuos de envases, a entregarlos para su valorización o reutilización y a suministrar determinada información a las Administraciones Públicas.

- El poseedor final de los residuos de envases y envases usados, cualquiera que sea el sistema por el que se hayan recogido de acuerdo con lo anteriormente señalado, deberá entregarlos, en adecuadas condiciones de separación por materiales, a un recuperador, a un reciclador o a un valorizador autorizados, o a un agente económico para su reutilización. Si éstos agentes económicos no se hicieran cargo de los residuos de envase y envase usados, se podrán entregar a un fabricante de envases o de materias primas para la fabricación de envases, quienes estarán obligados a hacerse cargo de los mismos, a precio de mercado, en los términos en que reglamentariamente se establezca.

- Solamente podrán ser puestos en el mercado los envases que cumplan unos determinados requisitos técnicos, que se irán exigiendo de forma progresiva (niveles de concentración de metales pesados en los envases²⁶; requisitos específicos sobre fabricación y composición de los envases y requisitos específicos aplicables a los envases reutilizables y a los valorizables).

- Las Administraciones Públicas competentes adoptarán las medidas necesarias para que los consumidores y usuarios de envases reciban una completa información sobre todos los aspectos regulados en la propia norma y en la planificación sobre residuos se incluirá siempre una previsión específica Residuos de Envases y Envases Usados, con validez para todo el territorio nacional.

²⁶ No obstante, y como ya hemos comentado, mediante la Orden de 21-10-1999 (BOE 5-11-1999), y de conformidad con lo establecido en la Decisión 1999/177/CE, de 8 de febrero, se han establecido las condiciones bajo las que no se aplicarán estos niveles de concentración de metales pesados a las cajas y paletas de transporte de plástico que sean reutilizables y se utilicen en una cadena cerrada y controlada.

RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS SUELOS CONTAMINADOS (Título V de la Ley):

Al igual que ocurría en la anterior Ley 10/1998, la Ley 22/2011 contempla un régimen jurídico sobre los suelos contaminados, que no responde a la incorporación de normativa comunitaria, sino que se trata de una norma ambiental propia del Estado español.

En esta materia, la Ley 22/2011 mantiene prácticamente sin variaciones significativas el régimen jurídico de la anterior Ley 10/1998 (lo relevante, por tanto, es que se mantenga un régimen jurídico propio para los suelos contaminados), que se ajusta a las siguientes determinaciones generales (en cada caso haremos referencia a las modificaciones que introduce la Ley 22/2011 en relación con la regulación anterior):

- ✓ De entrada, en aras de la seguridad jurídica solo tendrán la consideración de suelos contaminados los que hayan sido declarados, delimitados e inventariados como tales por las Comunidades Autónomas debido a la presencia de componentes peligrosos de carácter humano, tras hacer una evaluación global del riesgo que dicha peligrosidad representa para la salud humana y el medio ambiente. Esta evaluación deberá de hacerse acuerdo con los criterios y estándares que ha determinado el Gobierno (mediante el Real Decreto 9/2005, citado en el apartado de normativa aplicable) en función de los usos que se vaya a dar al suelo y previa consulta a las Comunidades Autónomas.
- ✓ Como peculiaridad, aunque la Ley 22/2011 (al igual que la Ley 10/1998) no establece ninguna mención expresa sobre ello, en aplicación de la jurisprudencia constitucional dictada sobre materia similares (declaración de zonas de atmósfera contaminada, por ejemplo) la competencia para la declaración (y delimitación) de un suelo como contaminado corresponderá a la Comunidad Autónoma en cuyo territorio se ubique; consecuentemente, si una masa física de suelo contaminado abarca el territorio de más de una Comunidad Autónoma, cada una será competente para la declaración del suelo que esté en su respectivo territorio.

- ✓ Según esta regulación, la condición del suelo como contaminado nace de un acto administrativo dictado por la Comunidad Autónoma en la que esté ubicado en cuya adopción deberán guardarse todas las garantías previstas en la normativa sobre procedimiento administrativo, especialmente las referidas a la notificación a los interesados y recursos administrativos. Consecuentemente con el anterior esquema de actuaciones, la Ley (también en aras de la seguridad jurídica) establece que las Comunidades Autónomas declararán igualmente que un suelo ha dejado de estar contaminado tras la comprobación de que se han realizado de forma adecuada las operaciones de limpieza y recuperación del mismo, tal como veremos a continuación.
- ✓ La declaración de un suelo como contaminado traerá consigo la obligación de su limpieza y regeneración por parte de los causantes de la contaminación (si son varios, responderán de forma solidaria) y, subsidiariamente y por este orden, por los propietarios no poseedores y por los poseedores (salvo, como hemos dicho, que se trate de bienes de dominio público en régimen de concesión, en cuyo caso, los poseedores serán responsables subsidiarios por delante de los propietarios, ya que estos últimos son las Administraciones Públicas titulares de la concesión).

En este sentido, las novedades en relación con la regulación anterior son las siguientes:

- ✓ Resulta obligatoria a iniciativa de las Comunidades Autónomas, la inscripción en el Registro de la Propiedad (mediante nota marginal) la declaración de un suelo como contaminado (en la Ley 10/1998 se contemplaba como potestativa)
- ✓ La declaración de un suelo como contaminado puede comportar la suspensión de la ejecutividad de los derechos de edificación y otros aprovechamientos del suelo en el caso de resultar incompatibles con las medidas de limpieza y recuperación del terreno que se establezcan, hasta que éstas se lleven a cabo o se declare el suelo como no contaminado

- ✓ En el orden de exigencia de la responsabilidad subsidiaria por al contaminación de los suelos, la nueva ley coloca a los propietarios por delante de los poseedores, salvo que se trate de bienes de dominio público en régimen de concesión. Del mismo modo, se añade (art. 36.3) que *serán responsables solidarios o subsidiarios, de las obligaciones pecuniarias que resulten de esta Ley, los sujetos que se recogen en el artículo 13 de la Ley 26/2007, de 24 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental, en los términos que dicho artículo establece.*
- ✓ Por último, la norma contempla, también como novedad, (art. 38) la posibilidad de proceder a la limpieza de un suelo, de forma voluntaria y sin que se haya llevado a cabo la declaración del suelo como contaminado, mediante la presentación de un proyecto de recuperación que deberá ser aprobado por la Comunidad Autónoma competente (el objetivo de esta medida es evitar los inconvenientes de todo tipo que se derivarían de la tramitación de un complejo procedimiento administrativo de declaración del suelo como contaminado)

Y, como complemento a la anterior regulación, la Ley establece una serie de obligaciones para las que denomina “*actividades potencialmente contaminantes de suelos*” (enumeradas en el Real Decreto 9/2005) y que, en esencia, pueden resumirse de al siguiente forma:

- ✓ Los titulares de estas actividades deberán remitir periódicamente informes de situación a la comunidad autónoma (datos que sirvan de base para fijar los estándares generales de contaminación),
- ✓ Si se transmite una finca en la que haya habido alguna de esas actividades, los propietarios deberán declarar esta circunstancia en la escritura pública, y será objeto de nota marginal en el registro de la propiedad.

INFORMACIÓN Y REGISTRO (Título VI de la Ley):

El principal instrumento de información pública en materia de residuos es el Registro de producción y gestión de residuos que será compartido y único en todo el territorio nacional, de tal forma que se inscribirán en el mismo todas las empresas

que hayan realizado alguno de los mecanismos de intervención administrativa previstos en la Ley: comunicación o autorización (art. 39 de la Ley).

Como exigencia complementaria, las personas físicas o jurídicas registradas dispondrán de un archivo físico o telemático donde se recoja, por orden cronológico, la cantidad, naturaleza, origen, destino y método de tratamiento de los residuos y, cuando proceda, el medio de transporte y la frecuencia de recogida (art. 40).

Esta obligación, a pesar de que de la redacción literal del primer párrafo del art. 40 de la Ley pareciera deducirse que resulta exigible a todo tipo de empresas registradas y, por tanto, a todas aquellas que cuenten con autorización (en general) o hayan presentado una comunicación, lo cierto es que solo se aplica a las empresas que realicen operaciones de producción o gestión de residuos, por lo que quedarían excluidas de esta obligación otras entidades diferentes que igualmente deben contar con autorización, de acuerdo con la Ley 22/2011 (y ser objeto de inscripción en el Registro) como sería el caso de los sistemas colectivos o individuales de responsabilidad ampliada del productor.

Y entendemos que ello es así debido a que se deduce de lo indicado en segundo párrafo del mismo artículo 40 (donde se indica que en el archivo cronológico se incorporará la información contenida en la acreditación documental de las operaciones de producción y gestión de residuos) y, en fin, en el apartado 1 del artículo 41 (relativo a las obligaciones de información) en el que, tras la reforma de la Ley 11/2012, se contempla que la obligación de enviar a las Comunidades Autónomas un informe anual con la información del archivo cronológico, es exigible únicamente a las empresas que hayan obtenido una autorización de tratamiento de residuos.

RÉGIMEN SANCIONADOR (Título VII de la Ley):

Por último, siguiendo las reglas de la buena técnica normativa, la Ley 22/2011 reserva la parte final de su articulado a las reglas sobre el régimen sancionador aplicable en casos de incumplimiento (Título VII, artículos 42 a 56) que se ajusta a las siguientes determinaciones de carácter general.

- ✓ De entrada, y desde un punto de vista meramente cuantitativo, se eleva la cuantía máxima de las multas: de 45.001€ (desde 300.000€ si se trata de

residuos peligrosos) a 1.750.000€ para las infracciones muy graves; de 901€ a 45.000 para las graves (de 9.0001€ a 300.000€ si se trata de residuos peligrosos), y, para las leves, hasta 900 € (o 9.000 € si se trata de residuos peligrosos).

- ✓ Se establece que la obligación de reparación de los daños se hará, cuando se trate de daños medioambientales, en los términos de la Ley 26/2007, de Responsabilidad Medioambiental.
- ✓ Se amplía la titularidad de la potestad sancionadora a las Entidades locales, en el caso de residuos de su competencia y, más concretamente (tras la precisión introducida mediante la Ley 11/2012), en el supuesto de abandono, vertido o eliminación incontrolados de los residuos cuya recogida y gestión corresponda a los Entes locales, de acuerdo con el art. 12.5 (es decir, tanto de aquellos cuya gestión se asigna preceptivamente a los Entes locales –art. 12.5.a)- como de aquellos otros en los que un Ente local concreto haya asumido dicha gestión de forma potestativa –art. 12.5.b-).
- ✓ Se prevé la posibilidad, en caso de urgencia, de adoptar las medidas provisionales imprescindibles para la protección de los intereses públicos implicados, con anterioridad a la iniciación del procedimiento (con los límites y condiciones establecidos en el art. 72.2 de la Ley 30/1992, en el que, precisamente, se establece que la posibilidad de adoptar este tipo de medidas provisionales con anterioridad al inicio del procedimiento sancionador debe estar expresamente contemplada en la norma sectorial correspondiente, con rango de Ley). Estas medidas podrán incluir la suspensión de la autorización y la prohibición del ejercicio de las actividades comunicadas cuando la autoridad competente compruebe que una empresa no cumple con los requisitos establecidos en la autorización concedida o en la comunicación presentada.
- ✓ Teniendo en cuenta que, de acuerdo con lo indicado en el párrafo anterior, la Ley 2/2011 ya reconoce la posibilidad de adoptar medidas provisionales con anterioridad al inicio del procedimiento sancionador, resulta cuando menos extraño (y hay que reconocer que introduce un cierto grado de inseguridad

jurídica) la previsión que se hace, en el art. 30, de la posibilidad de adoptar unas denominadas medidas de “restablecimiento de la legalidad ambiental”, máxime si tenemos en cuenta que estamos ante una medida de corte claramente sancionador y, sin embargo, no aparece incluida en la Ley en el Título correspondiente al régimen sancionador sino al final del Título que regula el régimen de intervención administrativa de las actividades de producción de residuos (Título III).

Se trata de una figura (sin precedentes en nuestra legislación ambiental), por la que se atribuyen a las Comunidades Autónomas unas denominadas “potestades de restablecimiento de la legalidad ambiental” que permiten, lisa y llanamente, que se pueda cerrar un establecimiento o clausurar una actividad con independencia y al margen de la apertura de un procedimiento sancionador (de hecho, en el art. 30.2 se indica expresamente que este tipo de medidas no tienen carácter sancionador) y de las garantías que comporta.

De la redacción del precepto parece desprenderse que se quiere implantar en la normativa de residuos un mecanismo similar al previsto en la legislación urbanística, en el que el restablecimiento de la legalidad urbanística es un mecanismo habitual previsto para los casos de construcciones ilegales que suponen, por tanto, una modificación física del territorio o del suelo mediante actuaciones que no están sometidas a licencias de actividad, sino sólo a licencia urbanística; la demolición de lo indebidamente construido posee, por tanto, la naturaleza de una medida rescisoria por falta de título habilitante.

En materia de residuos, en cambio, no estamos ante un bien inerte como es una construcción sino ante una actividad sometida al régimen de autorización o comunicación previa, y la falta de título habilitante o el incumplimiento de sus condiciones están tipificadas en la propia Ley como infracciones administrativas y se someten al régimen del procedimiento sancionador, con la posibilidad, como se ha expuesto, de adoptar medidas provisionálísimas antes de su iniciación, que vienen a coincidir con las previstas en el art. 30 de la Ley 22/2011, pero que cuentan con todas las garantías del art. 72.2 de la Ley 30/1992 (entre ellas, por ejemplo, la necesidad de confirmarlas o levantarlas en el plazo de quince días).

No obstante, el efecto de estas medidas de restablecimiento e la legalidad ambiental puede acabar siendo más teórico que real, desde el momento en que en el art. 30.2 se establece que *se dictarán y tramitarán conforme a lo dispuesto en la normativa autonómica para los procedimientos para el restablecimiento de la legalidad ambiental, o en su caso, para los procedimientos que regulen la concesión de la autorización, declaración o registro que deba concederse.*

En resumen, estamos ante actos administrativos que no tienen la consideración de sanciones y que, por tanto, se tramitan de acuerdo con el procedimiento general previsto en la Ley 30/1992, si bien para que resulten aplicables es preciso que así esté expresamente contemplado en la normativa autonómica correspondiente; dicho de otra forma, a día de hoy, no resultan aplicables, ya que ninguna Comunidad autónoma ha contemplado en su normativa sectorial sobre residuos un régimen de “restablecimiento de la legalidad ambiental” similar al del art. 30 de la Ley 22/2011 (a título de ejemplo, en el Artículo 8 de la Ley Foral 4/2005, de 22 de marzo, de intervención para la protección ambiental de Navarra, se reconoce una acción pública que permite que *Cualquier persona podrá solicitar a las Administraciones competentes la adopción de las medidas de restauración de la legalidad ambiental, así como denunciar las actuaciones que se presuman infracciones según lo dispuesto en esta Ley Foral.* Obviamente, como decimos, es una medida distinta a la prevista en el art. 30 de la Ley 22/2011)

OTRAS DISPOSICIONES:

Por último, en la Ley 22/2011 se establecen otra serie de medidas de carácter general (algunas de ellas, en las habituales disposiciones adicionales, transitorias y finales) de entre las que podemos destacar las siguientes:

- ✓ En la Disposición adicional segunda se contempla que reglamentariamente se establecerá un calendario para la sustitución de las bolsas de plástico de un solo uso no biodegradables, para lo que se creará un grupo de trabajo específico, en

el seno de la Comisión de coordinación en materia de residuos (esta regulación – introducida por la Ley 11/2012- es más flexible que la que figuraba originariamente en la Ley 2/2011, en la que ya se regulaba incluso el calendario concreto de sustitución de esas bolsas, con escalones intermedios hasta su desaparición total, prevista originariamente para el año 2018, con excepción de aquellas que se usaran para contener pescados, carnes u otros alimentos perecederos, para las que se preveía una moratoria).

✓ Se fijan los siguientes OBJETIVOS ESPECÍFICOS, en tanto que mandato dirigido a las Administraciones competentes, que deberán, por tanto, adoptar las medidas necesarias para que puedan cumplirse dichos objetivos (a pesar de su apariencia, estas medidas son extraordinariamente importantes, en la medida en que los objetivos están fijados en la Directiva 2008/98/CE, por lo que su incumplimiento sería considerado un incumplimiento del Derecho comunitario por parte de España, lo que podría acarrear la condena por parte del TJUE):

- Las Administraciones Públicas elaborarán, antes de 12.12.2013, programas de prevención de residuos, que implicarán una reducción del peso de los residuos producidos en 2020, en un 10 % respecto de los generados en 2010 (art. 15.1)
- Se establece (art. 21.2) que antes de 2015, deberán estar implantados sistemas de recogida separada de residuos de papel, metales, plástico y vidrio (se entiende no aplicable respecto de los residuos de envases, dado que para estos casos ya se cuenta con regulación propia –en concreto, la Ley /11/1997, de envases y residuos de envases, tal como se ha indicado en el apartado sobre RAP- que ya establece la recogida separada desde 1998)
- Se establecen los siguientes objetivos específicos de preparación para la reutilización, reciclado y valorización, a cumplir antes de 2020 (art. 22.1):
 - residuos domésticos y comerciales de papel, metales, vidrio, plástico, biorresiduos y otras fracciones reciclables, destinados a

preparación para reutilización y reciclado: mínimo de 50 %, en peso.

- residuos no peligrosos de construcción y demolición destinados a preparación para reutilización, reciclado y otra valorización de materiales: mínimo de 70 %, en peso.

Como decimos, el cumplimiento de los anteriores objetivos no debe entenderse como una mera declaración de intenciones que los Estados miembros (en nuestro caso, el Reino de España) pueden incumplir sin consecuencias, ya que se trata de obligaciones derivadas directamente del Derecho comunitario.

En este sentido, es preciso tener en cuenta el reciente Real Decreto 515/2013, de 5 de julio, por el que se regulan los criterios y el procedimiento para determinar y repercutir las responsabilidades por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea (BOE de 7 de julio), dictado en desarrollo de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, que, a su vez, ha desarrollado (tanto en su artículo 8 como en su disposición adicional segunda) el principio de responsabilidad, específicamente referido a la responsabilidad por incumplimiento de normas de Derecho de la Unión Europea.

Así, en el art. 3.1 del citado Real Decreto 515/2013 se establece que las Administraciones (incluidas las Entidades locales y, por supuesto, las Comunidades Autónomas) que, en el ejercicio de sus competencias o funciones, incumplieran por acción u omisión el Derecho de la Unión Europea, dando lugar a que el Reino de España sea sancionado con carácter ejecutivo por las instituciones europeas, asumirán, en la parte que les sea imputable, las responsabilidades que se deriven de tal incumplimiento (entre los perjuicios que pueden ocasionarse al Estado Español, que es el responsable frente a la UE, está incluso la posible pérdida –o devolución- de fondos comunitarios).

Y la peculiaridad es que en el art. 17.1 se establece que, una vez tramitado el procedimiento para exigir la responsabilidad a la Administración responsable

del incumplimiento, en aquellos supuestos en los que no se produzca el pago voluntario de la deuda en los términos y plazos señalados en el artículo anterior, el órgano competente del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, hará uso de los mecanismos de exacción sin necesidad de requerimiento ulterior. Tales mecanismos implicarán la compensación, deducción o retención de la deuda con las cantidades que deba satisfacer el Estado a la Administración o entidad responsable por cualquier concepto presupuestario y no presupuestario.

Es decir, si el incumplimiento por parte de España de alguno de los anteriores objetivos ecológicos en materia de gestión de residuos se debiera a actuaciones que fueran responsabilidad de alguna Comunidad Autónoma o Ente local, el Gobierno podría aplicar el procedimiento previsto en el Real Decreto 515/2013 para exigir a la Administración responsable el tanto de culpa que le corresponda, especialmente en lo que se refiere a las repercusiones económicas.

PREVENCIÓN Y CONTROL INTEGRADOS DE LA CONTAMINACIÓN (IPPC): LA AUTORIZACIÓN AMBIENTAL INTEGRADA

M José Rovira Daudi

GÓMEZ ACEBO & POMBO ABOGADOS. ASOCIADA SENIOR

I. Presentación

El objetivo del presente Tema es analizar el régimen de la Autorización Ambiental Integrada (en adelante, AAI) a la luz de la normativa, europea y nacional, aplicable; es decir de la Directiva 96/61/CE y de la Ley 16/2002, tal y como han sido desarrolladas y modificadas hasta el momento del cierre del tema.

La Directiva 96/61 introdujo un nuevo concepto de permiso o autorización ambiental²⁷ para un gran número de instalaciones industriales de indudable importancia tanto ambiental como económica y social. El nuevo permiso parte de analizar, corregir y controlar, a través de un único procedimiento de concesión de una autorización, el funcionamiento y los correspondientes impactos ambientales de un conjunto de instalaciones, las consideradas más contaminantes, de forma integral y global, rompiendo, de este modo, con el enfoque sectorial imperante hasta ese momento, así como con la dispersión de autorizaciones y condicionantes ambientales (de vertidos, residuos, emisiones, suelo, etcétera) que se venían exigiendo a las mismas por las distintas Administraciones (local, autonómica, estatal)

El presente Tema se centrará en la normativa básica estatal, independientemente que, de acuerdo con nuestro régimen competencial, algunas Comunidades Autónomas (en adelante, CCAA) han aprovechado el modelo para desarrollar, en su territorio, la normativa estatal regulando, mediante leyes o bien disposiciones reglamentarias, junto a la AAI, otros regímenes de intervención administrativa (licencias y comunicaciones ambientales) que exigen a las instalaciones industriales no cubiertas en el ámbito de aplicación de la Directiva 96/61.

²⁷ En España este permiso se denomina autorización ambiental integrada, más conocidas por sus siglas, AAI de forma que al analizar la normativa comunitaria al respecto nos referiremos indistintamente a permiso o a autorización o AAI.

Además, se procurará aunar tanto la perspectiva teórica como práctica sirviéndose, a tal fin, de las resoluciones de autorización adoptadas, como de la Jurisprudencia existente en la materia.

Por otra parte, se debe tener presente que en el momento de la elaboración y cierre del presente Tema, nos encontramos en un periodo de transición jurídica en la medida que la nueva Directiva 2010/75/CE deroga, a la vez que modifica, la Directiva 96/61 y consecuentemente, se acaba de adoptar, a nivel estatal, la Ley 5/2013, de 5 de junio que desarrolla nuestra Ley 16/2002.

En tal sentido, si bien la nueva Directiva 2010/75/CE ha sido transpuesta parcialmente mediante la referida Ley 5/2013, aún se encuentra en tramitación un borrador, bastante avanzado, por el que se aprueba un nuevo Real Decreto de emisiones industriales cuyo objetivo es aprobar el Reglamento de desarrollo de la Ley 16/2002 modificada. Es, fundamentalmente, en este último Real Decreto, donde el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente (en adelante, MAAME) recoge, con la misma filosofía y en ocasiones literalmente, las disposiciones de la nueva Directiva 2010/75/CE.

En consecuencia con lo anterior, en cuanto a la normativa aplicable en la materia, en el momento actual, se debe acudir a las disposiciones de la ley 16/2012 tal y como ha sido modificada por la Ley 5/2013, así como, en aquellos artículos de la Directiva no transpuesta por esta última ley, a las disposiciones de la Directiva 2010/75 dado que su fecha límite de transposición venció el pasado día 7 de enero de 2013.

En definitiva, el presente Tema va a analizar la AAI a la luz de la Ley 16/2002, tal y como ha sido modificada, resaltando, no obstante, aquellos artículos de la Directiva 2010/75 que, en su caso, aún no hayan sido transpuestos al encontrarse pendientes de la adopción del futuro nuevo Real Decreto (hoy Borrador) Con todo, el estudio seguirá el siguiente **Índice**:

I. Presentación	60
II. La Directiva 96/61/CE: aspectos generales	63
2.1. La Directiva 96/61/CE	63
2.2. Enmiendas a la Directiva 96/61/CE	67
2.3. La nueva Directiva de Emisiones Industriales (DEI)	68
III. La Autorización Ambiental Integrada.....	74
3.1. La Normativa Aplicable	74
3.2. Ambito de aplicación y enfoque integrador	80
3.3. Iniciación, instrucción y resolución del procedimiento	94
3.4. Contenido de la AAI	105
3.5. Cierre de la Instalación	106
3.6. Inspección ambiental de las instalaciones.....	106
4. La impugnación de la AAI: Vías.....	108
4.1. Impugnación de los Informes Vinculantes	109
4.2. Impugnación en vía administrativa	110
4.3. Impugnación en vía Contencioso-Administrativa	112
4.4. Impugnación ante el silencio administrativo.....	114

II. La Directiva 96/61/CE: aspectos generales

2.1. La Directiva 96/61/CE

La Directiva 96/61/CE, del Consejo, de 24 de Septiembre, relativa a la Prevención y al Control Integrado de la Contaminación (conocida por las siglas "IPPC" correspondientes al acrónimo de su título en inglés: *Integrated Pollution Prevention and Control*) estableció un nuevo enfoque en el régimen de autorizaciones existentes en materia medioambiental requeridas previamente a la puesta en marcha de actividades industriales (identificadas, mediante el sistema de lista, en su Anejo 1).

La característica esencial que diferencia la Directiva IPPC del resto de Directivas ambientales aprobadas con anterioridad, vino determinada por el hecho de que tiene por finalidad la protección del medio ambiente en su conjunto frente al funcionamiento de determinadas instalaciones industriales.

De esta forma, partiendo de un enfoque integrado, se considera que para disminuir la contaminación industrial es necesario evaluar, antes de la puesta en marcha de cualquier actividad industrial sometida a su ámbito de aplicación, de forma conjunta, todos sus impactos (emisiones a la atmósfera, vertidos de sustancias contaminantes a las aguas o al suelo, o la gestión de sus residuos) y, en consecuencia, requerir una única autorización que establezca las medidas para evitar o, cuando ello no sea posible, reducir las emisiones de la citada actividad 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.

Consecuentemente, como novedades características del nuevo régimen que instauró la directiva 96/61 se pueden señalar:

- Para la instalación o modificación sustancial de cualquier actividad enumerada en el Anejo I se requiere un único permiso previo (en nuestra norma de transposición, autorización ambiental integrada), de carácter ambiental, que se debe revisar periódicamente y debe reunir los siguientes requisitos:

- o Tiene que emitirse por escrito e incluir las condiciones para la protección del aire, agua y suelo (incluidas las medidas relativas a los residuos) y, en general de los elementos medioambientales en su conjunto (de ahí su carácter ambiental e integrado²⁸) en el que, además, se tendrán en cuenta los posibles efectos transfronterizos de la emisión de contaminantes.
- o En el condicionado de dicho permiso la Administración competente debe especificar los valores límite de emisión (VLE) por cada una de las sustancias contaminantes emitidas al aire o vertida a las aguas, así como las relativas al ruido y demás forma de energía (especialmente las señaladas en el Anejo III), que puedan ser emitidos por la instalación de forma significativa²⁹.

A fin de determinar dichos VLE, de forma armonizada, la Directiva ordena a las autoridades nacionales la fijación de los mismos conforme con las Mejores Técnicas Disponibles (MTDs, o Best Available Techniques, BATs), pero sin que pueda exigirse la utilización de una tecnología concreta. Téngase en cuenta que las MTDs para la fijación de los VLE no son vinculantes para las respectivas administraciones nacionales.

A tal fin, la propia Directiva IPPC impulsó un proceso para la definición de las MTDs consistente en un intercambio de información entre los distintos agentes implicados. La coordinación de estos trabajos, se realiza por el Bureau Europeo IPPC, organismo designado por la Comisión Europea, cuya sede se ubicó en Sevilla.

El denominado “proceso de Sevilla” ha dado como resultado los llamados Documentos BREF (“References Documents” o Documentos de Referencia

²⁸ Como consecuencia de ello, a la entrada en vigor de esta Directiva, quedan derogadas las prescripciones sobre autorizaciones establecidas en la legislación ambiental de carácter sectorial enumerada en su Anejo segundo (producción y gestión de residuos, incineración, contaminación atmosférica, etc.).

²⁹ Se entiende como valor límite de emisión la concentración expresada en determinado parámetro de sustancia contaminante que no debe superarse.

sobre las Mejores Técnicas Disponibles) por sector o subsector de Actividad listada en el Anexo I de la directiva 96/61³⁰.

Además, la Directiva establece que la Comisión podrá fijar, en las correspondientes directivas o decisiones, valores límites de emisión comunitarios³¹ y si ello no ocurre, los valores límites de emisión podrán ser fijados por los Estados miembros (en adelante, EEMM), pero teniendo en cuenta, en tal caso, que los que ya se encuentran regulados en diversas Directivas ambientales existentes deberán ser considerados como valores mínimos a respetar. Es decir, los EEMM podrán adoptar valores más restrictivos o exigentes pero no por debajo de los ya establecidos en dichas Directivas.

Finalmente, las autoridades nacionales para el establecimiento del condicionado del permiso, especialmente en cuanto a límites de emisión o vertidos, además de tener en cuenta los VLE establecidos en los distintos Documentos BREF, deberá tomar en consideración: las características técnicas de la instalación de que se trate, su implantación geográfica y las condiciones locales del medio ambiente. En el momento presente, ya se han publicado todos los primeros Documentos BREF correspondientes a las actividades industriales afectadas pero con la adopción de la nueva Directiva de emisiones industriales se ha adoptado una nueva aproximación, tal y como trataremos ulteriormente.

³⁰ Al final de los trabajos técnicos, es propuesto un documento "BREF" europeo que finalmente es adoptado por la Comisión en el Foro de Intercambio de Información (FII o "IEF").

El objetivo de estos Documentos, que no tienen rango legal, es servir de referencia, tanto para el sector correspondiente como para las Autoridades Ambientales responsables de establecer los valores límite de emisión en la Autorización Ambiental Integrada.

Actualmente el Buró Europeo IPPC se encuentra en proceso de revisión y actualización de muchos de los BREF ya elaborados para recoger las experiencias que se han ido desarrollando en el ámbito europeo desde el comienzo de la aplicación de la Directiva IPPC y la nueva información disponible.

A nivel nacional, el Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino tiene el compromiso y la obligación de facilitar la información disponible sobre MTD para la concesión de la AAI, tanto a las autoridades ambientales como a la industria, de acuerdo con lo establecido en la Ley 16/2002. Así, además de los documentos BREFs europeos, desde el Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino se están elaborando las denominadas Guías sobre las Mejores Técnicas Disponibles en España por sectores. Más información se puede consultar en:

<http://www.prtr-es.es/antecedentes-y-marco-legal/mejores-tecnicas-disponibles,15493,10,2007.html>

³¹ Varias Directivas sectoriales, que establecen los requisitos mínimos específicos, incluidos los valores límite de emisión para determinadas actividades industriales sometidas al ámbito de aplicación de la Directiva IPPC se han ido adoptando. En concreto para las grandes instalaciones de combustión, la incineración de residuos, las actividades que utilizan disolventes orgánicos y la producción de dióxido de titanio.

- o En la solicitud de permiso, y consecuentemente en su contenido, podrá integrarse, a discreción de los EEMM, la documentación derivada de lo establecido en la normativa sectorial sobre Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) y sobre accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas (“Directiva Seveso”).
- o Si intervienen varias autoridades en el proceso de concesión del permiso, la autoridad competente deberá coordinar “el procedimiento y las condiciones de la autorización”, al objeto de garantizar el enfoque integrado que persigue la Directiva.
- Se estableció un periodo de transposición de tres años desde la publicación de la Directiva de forma que los EEMM debían contar con norma de transposición al respecto en octubre de 1999.
- Se estableció un periodo de adaptación para las instalaciones existentes (listadas en el Anexo I), que finalizó el 31-10-2007 de modo que dichas instalaciones debían contar con dicho permiso antes de dicha fecha.

Obviamente, correspondía a cada uno de los EEMM desarrollar los aspectos competenciales, institucionales y de procedimiento que sean necesarios, conforme con sus respectivos ordenamientos jurídicos nacionales, para transponer la referida Directiva a su legislación interna.

Nuestro legislador realizó dicha labor mediante la adopción de la *Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación* (en adelante, Ley 16/2002), con cuatro años de retraso desde el plazo de transposición lo que le mereció la consiguiente condena por parte del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (en adelante, TJCE) mediante la Sentencia de 7 de marzo de 2002. El retraso en parte se debió, tal y como analizaremos ulteriormente, por las numerosas dificultades, especialmente competenciales y de procedimiento, con que se encontró el legislador, al suponer un giro conforme con el régimen anterior de autorizaciones sectoriales.

2.2. Enmiendas a la Directiva 96/61/CE

La Directiva 96/61/CE se ha modificado cuatro veces desde su entrada en vigor. La primera enmienda reforzó la participación del público en consonancia con el Convenio de *Aarhus* 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 ambiente³².

La segunda enmienda regula la relación entre las condiciones de los permisos de la Directiva IPPC y el régimen de comercio comunitario de emisiones de gases de efecto invernadero adoptado por la Directiva 2003/87/CE³³, teniendo en cuenta que casi todas las instalaciones industriales afectadas por aquella Directiva también se encuentran dentro del ámbito del comercio de derechos de emisión.

Por otra parte, la directiva se modificó a fin de regular el procedimiento de actualización de las MTD a través del Reglamento (CE) 1882/2003 sobre disposiciones relativas a los comités que asisten a la Comisión en el ejercicio de sus competencias, así como el Registro Europeo de Emisiones Contaminantes mediante el Reglamento (CE) 166/2006.

Tal Registro ofrece información sobre las instalaciones industriales afectadas por la misma. Dicho Registro se ha sustituido por el Registro Europeo de Emisiones y transferencias de Registro (E-PRTR) que mejora el anterior. El nuevo registro contiene los datos comunicados anualmente por unas 28.000 plantas industriales que cubren 65 actividades económicas en toda Europa.

Para cada instalación, se proporciona información sobre los importes de las emisiones de contaminantes al aire, agua y tierra, así como las transferencias fuera

³² Se produjo mediante la adopción de la 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.

³³ 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 gases de efecto invernadero en la Comunidad y por la que se modifica la Directiva 96/61/CE del Consejo. En concreto, el artículo 8: Coordinación con la Directiva 96/61/CE establece: Los Estados miembros tomarán las medidas necesarias para que, en el caso de las instalaciones que lleven a cabo actividades contempladas en el anexo I de la Directiva 96/61/CE, las condiciones y el procedimiento de expedición del permiso de emisión de gases de efecto invernadero se coordinen con los correspondientes del permiso contemplado en dicha Directiva. Los requisitos de los artículos 5, 6 y 7 de la presente Directiva podrán integrarse en los procedimientos previstos en la Directiva 96/61/CE.

del emplazamiento de residuos y de contaminantes en aguas residuales procedentes de una lista de los 91 principales contaminantes incluyendo metales pesados, pesticidas, gases de invernadero y dioxinas para los años 2007 y 2010. Parte de la información sobre emisiones de fuentes difusas también está disponible y se mejorará gradualmente³⁴.

Finalmente, el Parlamento y Consejo adoptaron, el 24 de noviembre de 2010, la citada Directiva 2010/75/CE sobre emisiones industriales (prevención y control integrados de la contaminación) que modifica y deroga la anterior directiva 96/61/CE, tal y como se pasa a analizar.

2.3. La nueva Directiva de Emisiones Industriales (DEI)

El 21 de diciembre de 2007 la Comisión Europea presentó una propuesta de revisión de la Directiva 96/61, a fin de simplificar la normativa, armonizarla e, incluso refundirla, así como lograr una serie de objetivos medioambientales adoptados en el marco de una serie de Comunicaciones³⁵.

De esta forma, el hecho de que las disposiciones relativas al medio ambiente industrial estuvieran dispersas en siete instrumentos jurídicos diferentes ha provocado la imposición de cargas administrativas innecesarias a las empresas, especialmente aquellas con operaciones que abarcan varios EEMM.

El resultado es una directiva más clara y coherente en la que se refunden la Directiva IPPC actual y siete directivas sectoriales de medio ambiente industrial, en una única, a saber: la Directiva 2010/75/CE, de 24 de noviembre, bajo el título sobre las emisiones industriales (en adelante, DEI). De este modo, el nuevo texto legal refunde y deroga las siguientes directivas:

- A partir del 7 de enero de 2014 se deroga la:

³⁴ El mismo se puede consultar en la siguiente página: <http://prtr.ec.europa.eu/>

³⁵ En concreto, poner en práctica las conclusiones de la Comunicación de la Comisión de 21 de septiembre de 2005 acerca de la «Estrategia temática sobre la contaminación atmosférica», la Comunicación de 21 de diciembre de 2005 acerca de la «Estrategia temática sobre la prevención y reciclado de residuos», y la Comunicación de 22 de septiembre de 2006, acerca de la «Estrategia temática sobre la protección del suelo», adoptadas a raíz de la Decisión n.º 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. Estas Comunicaciones establecen objetivos para la protección de la salud humana y del medio ambiente cuya consecución se consideró que no podría alcanzarse sin nuevas reducciones de las emisiones derivadas de las actividades industriales

- o Directiva 78/176/CEE del Consejo, de 20 de febrero de 1978, relativa a los residuos procedentes de la industria del dióxido de titanio;
 - o Directiva 82/883/CEE Consejo, de 3 de diciembre de 1982, relativa a las modalidades de supervisión y de control de los medios afectados por los residuos procedentes de la industria del dióxido de titanio;
 - o Directiva 92/112/CEE del Consejo, de 15 de diciembre de 1992, por la que se fija el régimen de armonización de los programas de reducción, con vistas a la supresión de la contaminación producida por los residuos de la industria del dióxido de titanio;
 - o Directiva 96/61/CE del Consejo, de 24 de septiembre, relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación;
 - o Directiva 1999/13/CE, de 11 de marzo de 1999, relativa a la limitación de las emisiones de compuestos orgánicos volátiles debidas al uso de disolventes orgánicos en determinadas actividades e instalaciones;
 - o Directiva 2000/76/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de diciembre de 2000, relativa a la incineración de residuos.
- A partir del 1 de enero de 2016, se deroga la Directiva 2001/80/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2001, sobre limitación de emisiones a la atmósfera de determinados agentes contaminantes procedentes de grandes instalaciones de combustión.

Además, la nueva Directiva refuerza la aplicación de las MTD en todos los sectores industriales afectados, en especial mediante la restricción de divergencias nacionales en su contenido y un mayor énfasis en la justificación de las condiciones y VLEs establecidos en los permisos. De esta forma, los VLE impuestos se asociarán a las MTD (BAT AEL, *associated emission levels*). Así, la experiencia en la aplicación de la Directiva IPPC ha dejado en la Comisión un sabor agridulce: las condiciones impuestos en los permisos por las distintas Administraciones nacionales sobre los VLEs aplicables y las emisiones reales, raramente coinciden con los niveles MTD de los documentos BREF (Valores de Emisión Asociados a MTD, o las siglas en inglés BAT AEL, *Associated Emission Levels*) Además, la falta de justificación para desviarse de los valores MTD por parte de las Administraciones nacionales, en algunos casos, ha dado lugar a condiciones de competencia poco

equitativa dentro del mercado europeo³⁶, y consecuentemente, a un alejamiento en el cumplimiento de los objetivos de armonización en el tratamiento de la contaminación (especialmente atmosférica) que era el objetivo marcado por la Comisión y que justificó los documentos BREF.

En base a esto, la nueva DEI establece que los BREF por sector y actividad se adoptarán y publicarán por la Comisión mediante Decisión, y serán la referencia que deben obligatoriamente tener los EEMM para el establecimiento de las condiciones del permiso; de esta forma, las autorizaciones o permisos deberán contener VLE que no excedan las BAT AEL. En definitiva, la nueva DEI tiende a recortar significativamente el margen de discrecionalidad o principio de flexibilidad que tienen las autoridades nacionales a la hora de adoptar el permiso o autorización ambiental integrada.

Se debe tener en cuenta que la implantación de una MTD conlleva una inversión frecuentemente considerable por parte del titular de la instalación industrial. La correcta selección de un equipo es, además, una actividad muy importante para un sistema productivo industrial, por el hecho de que un equipamiento inadecuado puede afectar negativamente al rendimiento global y a la productividad del mismo.

Por tanto, mantener cierto grado de flexibilidad a la hora de fijar el condicionado de la AAI es importante, no sólo para las autoridades competentes, sino también para las empresas.

Por una parte, las autoridades competentes, para poder hacer referencia a una MTD en la resolución de AAI, deben tener conocimiento de las MTD existentes en los BREF y guías nacionales de MTD, compararlas y evaluarlas, teniendo en cuenta las características de la instalación y el entorno en el que se ubica la misma. Análogamente, es función de las autoridades competentes fijar los VLE para cada una de las emisiones significativas de la instalación, basándose en las MTD, y en aplicación, asimismo, del principio de flexibilidad.

Por otra parte, las empresas incluidas en el ámbito de aplicación de la Directiva IPPC, a la hora de realizar la solicitud de su permiso, deben proponer las MTD que

³⁶ Empresas similares pertenecientes al mismo ámbito de actividad (incluso algunas veces pertenecientes al mismo grupo empresarial), pero situadas en distintos EEMM contaban con condicionamientos ambientales, y particularmente con VLE por sustancias contaminantes completamente diferentes de forma que comparando las AAI, una era mucho más estricta que la otra.

le sean más adecuadas según sus procesos, las características de la instalación, su entorno, etcétera. De ahí la importancia que los documentos BREF y las conclusiones sobre BAT AEL sean claras y coherentes pero también abiertas y orientativas.

En definitiva, se establece:

- Las conclusiones BAT AEL se adoptarán por la Comisión seguido de la publicación del documento BREF completo, y serán la referencia que deban seguir las Administraciones nacionales para establecer las condiciones de los permisos;
- Los VLE establecidos por la autoridad competente no deben exceder dichos BAT AEL;
- En determinados casos, se permiten exenciones: cuando una evaluación demuestre que alcanzar los BAT AEL implicaría un coste desproporcionadamente más alto que los beneficios ambientales debido a la localización geográfica o las condiciones ambientales locales o las características técnicas de la instalación, aunque siempre deberá velarse por obtener un nivel elevado de protección del medio ambiente en su conjunto y porque no se produzca ninguna contaminación significativa.

Como conclusión, las características relevantes de la DEI, que han sido transpuestas, tal y como se ha avanzado, a nuestro ordenamiento mediante la Ley 5/2013, son las siguientes:

- Se concreta más el concepto de mejores técnicas disponibles por actividad y sector industrial, así como el papel de los documentos BREF, para promover una aplicación más coherente en todos los EEMM;
- Restringe los actuales valores límite de emisión mínimos para algunos sectores (por ejemplo, las grandes instalaciones de combustión), de manera que se pueda avanzar en el cumplimiento de los objetivos de la UE en relación con la reducción de la contaminación atmosférica frente a determinadas sustancias contaminantes (ozono, sólidos en suspensión, compuestos orgánicos volátiles, etcétera);
- Conforme al objetivo de reducción de cargas administrativas, se suprime la necesidad de aportar documentos en los procedimientos de revisión y

actualización del permiso o autorización, cuando ya hubiesen sido aportados con motivo de la solicitud de autorización original.

- Otra medida de simplificación administrativa es la supresión del deber de renovación de la autorización. Esta renovación implicaba que el titular, transcurridos ocho años desde el otorgamiento de la autorización ambiental integrada, debía solicitar su renovación al órgano competente con una antelación mínima. Ahora es el órgano ambiental competente, mediante un procedimiento simplificado, quien garantiza la adecuación de la autorización.

Las autorizaciones se revisarán dentro los cuatro años siguientes a la publicación de las conclusiones relativas a las MTD.

- Establece *ex novo* requisitos mínimos en relación con la inspección y revisión de las condiciones del permiso y los informes de cumplimiento;
- Amplía el ámbito de aplicación de la Directiva IPPC para cubrir instalaciones adicionales y lo concreta más en relación con determinados sectores (por ejemplo, tratamiento de residuos). Además, dispone nuevos requerimientos en relación con la protección del suelo y las aguas subterráneas, todo ello con el objetivo de aumentar la consistencia y la coherencia de las prácticas actuales en el otorgamiento de las AAI.

En relación con el ámbito de aplicación, la nueva Directiva se aplica a las actividades enumeradas en su anexo I (son correspondientes al ámbito de aplicación de la actual Directiva IPPC) y en su Parte 1 del anexo VII (correspondientes al ámbito de aplicación de la actual Directiva sobre los Compuestos Orgánicos Volátiles en los disolventes) que son: las instalaciones de combustión, las instalaciones de incineración de residuos y las de co-incineración de residuos, y las que produzcan dióxido de titanio.

Además, el actual ámbito de aplicación del anexo I (IPPC actividades) se modifica ligeramente de manera que se incluyen otras actividades como: las instalaciones de licuefacción o gasificación de otros combustibles diferentes del

carbón con una potencia térmica nominal de 20 MW o superior, la protección de la madera y los productos de la madera, y la producción de tableros de madera.

Por último, teniendo en cuenta las directivas derogadas, la nueva DEI introduce, mediante disposiciones especiales y Anexos, las condiciones y especificaciones aplicables a las actividades industriales que refunde (grandes instalaciones de combustión, incineración de residuos, co-incineración, o industria de dióxido de titanio).

III. La Autorización Ambiental Integrada

3.1. La Normativa Aplicable

(i) Introducción: Ley 16/2002

Tal y como se ha avanzado en el Epígrafe anterior, la Ley 16/2002, de 1 de Julio, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación transpuso la Directiva 96/61/CE a nuestro ordenamiento jurídico, suponiendo una novedad con respecto al régimen anterior.

Desde el punto de vista de la estructura, la Ley consta de una Exposición de Motivos, treinta y seis artículos, una disposición adicional, una transitoria, una derogatoria, seis finales y cuatro Anejos. Por lo que se refiere a la parte dispositiva, el articulado se ha dividido en cuatro Títulos, que tienen, resumidamente, el siguiente contenido:

- En el Título I se regulan las prescripciones de carácter general como son el objeto y ámbito de aplicación. Así, la norma tiene la misma finalidad de la Directiva que incorpora y, consecuentemente, extiende su ámbito de aplicación a las instalaciones de titularidad pública o privada en las que se desarrolle alguna de las actividades industriales incluidas en el Anejo 1. No obstante, a tenor de lo establecido en el artículo 2, la norma proyecta su ámbito de aplicación más allá de la mera incorporación de la Directiva 96/61/CE en la medida en que, como se indica en la disposición final cuarta, se incorpora una habilitación reglamentaria para poder establecer, en el futuro, otras obligaciones ambientales que se aplicarían a actividades distintas de las enumeradas en el anejo 1 de la Ley (y de la propia Directiva que se incorpora).

Entre estas medidas de carácter general cabe destacar, por su especial importancia, la regulada en el artículo 6, según el cual se considera imprescindible la cooperación interadministrativa para hacer efectiva la concesión de un permiso integrado conforme a la Directiva 96/61/CE. De esta forma, es necesario integrar en la medida de lo posible, o sino coordinar, todos los procedimientos de concesión de las autorizaciones ambientales afectadas

cuando intervengan varias Administraciones Públicas como ocurrirá, de forma generalizada, en el otorgamiento de la Autorización Ambiental Integrada. Dicha necesidad de integración de autorizaciones y coordinación inter administrativa fue uno de los aspectos más difíciles de conseguir y motivó, tal y como anteriormente se adelantaba, un retraso en la adopción de la Ley 16/2002 y en la consecuente transposición.

- En el Título II se regulan los valores límites de emisión y las mejores técnicas disponibles, uno de los aspectos esenciales de la Directiva y más desarrollados y, parcialmente modificados por el nuevo régimen del DEI.

En este sentido, y de acuerdo con lo exigido en la Ley 16/2002, se establece que en la AAI se deberán fijar los valores límites de emisión de las sustancias contaminantes teniendo en cuenta las mejores técnicas disponibles (pero sin prescribir una tecnología concreta). Además, la administración también deberá tener en cuenta, a la hora de fijar los VLEs, las características técnicas de la instalación, el entorno y su localización geográfica; criterios que desaparecen en la nueva DEI (y en la Ley 5/2013)

Igualmente, y también de conformidad con la Directiva 96/61/CE, la Ley 16/2002 faculta para establecer reglamentariamente VLEs para determinadas sustancias o para categorías específicas de instalaciones, si bien mientras tanto deberán aplicarse, como mínimo, los valores de emisión establecidos en la legislación sectorial actualmente vigente, que se enumera en el Anejo 2. Se puede adelantar que en materia de VLE el Gobierno español no ha adoptado normativa adicional más estricta, limitándose a transponer, en su caso, las directivas o decisiones adoptadas.

Por otro lado, siguiendo también las prescripciones de la Directiva, la Ley 16/2002 contempla la posibilidad de establecer, en vía reglamentaria, obligaciones particulares para determinadas actividades, que sustituyan a las condiciones ambientales de la Autorización Ambiental Integrada, así como parámetros o medidas técnicas equivalentes que complementen o sustituyan a los valores límites de emisión, si bien en ningún caso la aplicación de cualquiera

de las anteriores medidas eximirá de la obligación de contar con la Autorización Ambiental Integrada.

- El Título III es uno de los pilares esenciales sobre los que descansa la estructura de esta Ley, en la medida en que regula el régimen jurídico de la autorización ambiental integrada, la nueva figura autonómica de intervención ambiental que se crea para la protección del medio ambiente en su conjunto y que sustituye a las autorizaciones ambientales existentes hasta el momento, circunstancia que le atribuye un valor añadido, en beneficio de los particulares, por su condición de mecanismo de simplificación administrativa.

En este sentido, se articula un procedimiento administrativo complejo que integra 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 volátiles, de acuerdo con la Directiva 1999/13/CE, del Consejo, de 11 de marzo.

Desde el punto de vista estrictamente procedimental, en todos aquellos aspectos no regulados en esta Ley, el otorgamiento de la AAI se ajustará a lo establecido en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. De acuerdo con ello, se establece un procedimiento que comprenderá los siguientes trámites: análisis previo de la documentación presentada y, en su caso, requerimiento al solicitante para que, en el plazo de diez días, subsane la falta o acompañe los documentos preceptivos exigidos según lo establecido en el artículo 12 de esta Ley; información pública; solicitud de informes y declaración de impacto ambiental, en su caso; propuesta de resolución; audiencia a los interesados; traslado a los órganos competentes para emitir informes vinculantes en trámites anteriores; resolución y, finalmente, notificación y publicidad.

Según el anterior esquema procedimental, la solicitud de la AAI se presenta ante el órgano designado por la Comunidad Autónoma en la que se ubique la instalación, e incluye un trámite de información pública que, por evidentes razones de eficacia y simplificación administrativa, será común para todos los

procedimientos cuyas actuaciones se integran en la misma, y que se hace extensivo incluso a otros Estados miembros en el caso de actividades con efectos ambientales negativos de alcance transfronterizo.

El plazo máximo para resolver las solicitudes de estas autorizaciones será de nueve meses (antes de la Ley 5/2013, diez meses), pasado el cual sin haberse notificado resolución expresa se entenderán desestimadas, debido a que en el artículo 8 de la Directiva 96/61/CE se exige de forma expresa que este tipo de instalaciones cuenten con un permiso escrito, lo que impide la aplicación del silencio positivo. Además de ello, no debe desconocerse que la técnica administrativa del silencio y de los actos presuntos no es sino una ficción jurídica que se establece en favor de los interesados para que, ante la inactividad de la Administración, tengan abiertas las vías de impugnación que resulten procedentes, pues resulta evidente que las Administraciones públicas, en este caso las Comunidades Autónomas, están obligadas a dictar resolución expresa para poner fin al procedimiento, de conformidad con el artículo 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

En cuanto a su duración, las autorizaciones ambientales integradas se han concedido por un plazo máximo de ocho años, renovándose, conforme dice la Ley 16/2002, por períodos sucesivos, previa solicitud del interesado, con la peculiaridad de que, en estos casos, si el órgano competente no contesta a la solicitud de renovación de la autorización dentro del plazo, ésta se entenderá estimada por silencio positivo. La nueva Ley 5/2013 modifica este aspecto, tal y como se analizará ulteriormente.

Por otro lado, y de acuerdo con la Directiva 96/61/CE, se establecen determinadas obligaciones en el caso de que se produzcan modificaciones en la instalación con posterioridad a su autorización, de tal forma que si tal modificación tiene la consideración de sustancial no se podrá llevar a cabo hasta contar con una nueva autorización ambiental integrada, mientras que en el resto de los casos bastará con una comunicación al órgano autonómico competente.

No obstante, el elevado nivel de protección del medio ambiente en su conjunto que se pretende alcanzar con la Ley 16/2002 exige que, además, la AAI pueda ser modificada de oficio en aquellos supuestos en que, aun sin modificarse las condiciones técnicas de la instalación, la contaminación que produzca haga conveniente revisar los valores límite de emisión como consecuencia de cambios en las mejores técnicas disponibles o cuando razones de seguridad hagan necesario emplear otras técnicas. Igualmente, podrá modificarse de oficio la AAI cuando el organismo de cuenca o Confederación Hidrográfica correspondiente estime que concurren causas para ello, de acuerdo con lo establecido en la legislación de aguas. En tal caso, y cuando se trate de cuencas intercomunitarias, el requerimiento del organismo de cuenca estatal para efectuar la modificación tendrá carácter vinculante para el órgano autonómico.

Evidentemente, las anteriores causas de modificación de la AAI son independientes de la posibilidad de revocación total o parcial de la misma tras la incoación del correspondiente expediente sancionador, y no darán derecho a indemnización alguna.

(ii) Su Reglamento de desarrollo

La Ley 16/2002 fue desarrollada mediante el Real Decreto 509/2007, de 20 de abril, por el que se aprueba su Reglamento (en adelante, el Reglamento)

La finalidad de este Real Decreto es, en primer lugar, desarrollar y ejecutar la Ley 16/2002 de acuerdo con la habilitación otorgada al respecto por el Gobierno en la disposición final séptima. Asimismo, modificó la normativa de ambiente atmosférico a fin de establecer nuevos valores de emisión globales para determinados sectores de actividad, que se basan en los valores de emisión asociados a la utilización de Mejores Técnicas Disponibles, reflejados en los respectivos Documentos BREF que hasta ese momento se habían adoptado por parte de la Comisión (el referido European IPPC Bureau, EIPPCB).

Por otra parte, también regula nuevos requerimientos de procedimiento y de simplificación de trámites.

Por último, cabe destacar que en el anexo I se efectúa una enumeración de las diferentes instalaciones y actividades que, con un carácter enunciativo y no

limitativo, se consideran incluidas dentro de las diferentes categorías del anejo 1 de la Ley 16/2002 y, por lo tanto, en el ámbito de aplicación de la citada norma. Esta enumeración se ha llevado a cabo teniendo en cuenta, entre otros criterios, los Documentos BREF's elaborados para los diferentes grupos de actividades industriales por el European IPPC Bureau, así como las correspondientes Guías de Mejores Técnicas Disponibles españolas elaboradas por el MMAPA con la colaboración de las CCAA y los sectores industriales correspondientes y más cercanas a nuestra realidad industrial.

(iii) La transposición de la Directiva 2010/75/CE: Ley 5/2013

Tal y como se ha analizado anterior, la modificación de la Ley 16/2002 fue aprobada mediante la Ley 5/2013 para su adaptación a los requerimientos básicos de la referida Directiva 2010/75/CE. No obstante, la completa transposición de esta Directiva se culminará con un Real Decreto sobre emisiones industriales que se encuentra en tramitación y se espera su adopción en próximos meses.

El aspecto de mayor relevancia es que, con la aplicación de la DEI, las AAI deberán fijar valores límites asociados al uso de las MTDs, eliminando prácticamente la flexibilidad que ha existido hasta ahora en el marco actual. Únicamente cuando se demuestre por parte del titular de la instalación, la existencia de una desproporción entre el coste que conlleva dichos VLE y el beneficio ambiental que se consigue, la AAI podrá fijar valores de emisión no asociados a las MTDs.

Por su parte, la Ley habilita al Gobierno para elaborar, en el plazo de un año, un texto refundido de la misma y de las demás disposiciones en materia de emisiones industriales contenidas en normas con rango de Ley. Por tanto, todas las instalaciones industriales contaminantes mencionadas en los capítulos II a VI de la citada Directiva serán reguladas en un futuro próximo por dos únicas normas: un Texto Refundido de las disposiciones con rango de Ley y un Real Decreto sobre emisiones industriales.

Con todo, a medida que se vaya analizando los aspectos esenciales del régimen jurídico de la AAI se irán señalando las modificaciones que han sido introducidas por la nueva Ley o que serán introducidas por el Real Decreto, cuando se apruebe, a la luz de la Directiva 2010/75/CE.

3.2. Ámbito de aplicación y enfoque integrador

(i) Las instalaciones afectadas

Conforme al artículo 2 de la Ley 16/2002, sus disposiciones son aplicables a las instalaciones, de titularidad pública o privada, en las que se desarrolle alguna de las actividades industriales incluidas en las categorías que se listan en su Anejo 1 (en adelante, instalaciones IPPC), con excepción de las instalaciones o partes de las mismas utilizadas para la investigación, desarrollo y experimentación de nuevos productos y procesos.

Por su parte, el Anejo 1 bajo el título de *Categorías de actividades e instalaciones contempladas en el artículo 2* Incluye: las instalaciones de combustión, de producción y transformación de metales, industria mineral, industria química, instalaciones de gestión de residuos, industrias de papel y cartón, industrial textil, del cuero, industrias agroalimentarias y explotaciones ganaderas, instalaciones en las que se aplique disolventes orgánicos e industrias de carbono.

Junto a las anteriores categorías, la Ley limita la aplicación en función de dos criterios la actividad industrial desarrollada, y la producción o la capacidad de producción. Así, a modo de ejemplo, en la categoría del epígrafe 2.- *de producción y transformación de metales*, se limitan las actividades incluidas en cuanto a transformación como sigue:

2.3 Instalaciones para la transformación de metales ferrosos:

- a) Laminado en caliente con una capacidad superior a 20 toneladas de acero bruto por hora.*
- b) Forjado con martillos cuya energía de impacto sea superior a 50 kilojulios por martillo y cuando la potencia térmica utilizada sea superior a 20 MW.*
- c) Aplicación de capas de protección de metal fundido con una capacidad de tratamiento de más de 2 toneladas de acero bruto por hora.*

Por tanto, no toda actividad de transformación de metales ferrosos está afectada y debe cumplir las obligaciones de la Ley 16/2002, solo las que cuenten con superior potencia o capacidad.

Dicho listado ha sido objeto de varias modificaciones³⁷, produciéndose la última, al objeto de incluir tanto nuevas actividades industriales como nuevos umbrales de producción o capacidad de producción en dicho Anejo, por la ley 5/2013 a la luz de la nueva Directiva 2010/75.

(ii) El concepto de autorización ambiental integrada

En este punto es interesante reseñar que la Ley 5/2013 modifica la definición de AAI contenida en el artículo 3 de la Ley 16/2002, de tal forma que se elimina la exigencia de un único titular. Se recuerda que conforme al texto anterior, la autorización era válida para una o más instalaciones o partes de instalaciones que tengan la misma ubicación y sean explotadas por el mismo titular.

Si bien la eliminación de tal exigencia es acorde con la Directiva 2010/75, la Ley 5/2013 va más allá, al admitir que “tal autorización podrá ser válida para una o más instalaciones o partes de instalaciones que tengan la misma ubicación”. Con este inciso, se permite que varias instalaciones o actividades distintas (no únicamente varias partes de una misma explotación, como prevé la Directiva) de las listadas en el Anejo 1 y explotadas por diferentes titulares puedan obtener una única AAI siempre que tengan la misma ubicación o emplazamiento, si bien esta interpretación puede generar muchos problemas en cuanto a la identificación de responsables de las distintas obligaciones derivadas del condicionado de la AAI e, incluso, resultar dudosamente compatible con la Directiva en donde el concepto de titular sigue vinculado a una actividad.

(iii) La exigencia de contar con la AAI: instalaciones existentes versus nuevas instalaciones

La Ley 16/2002, estableció la obligación, a las instalaciones existentes incluidas en su ámbito de aplicación, de obtener la AAI con anterioridad al 30 de octubre de 2007. Del mismo modo, dicha Ley estableció para las instalaciones de nueva implantación, la obligación de disponer de dicha autorización con anterioridad a la puesta en funcionamiento de la misma.

³⁷ Disposición final segunda 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; Disposición final quinta de la Ley 40/2010, de 29 de diciembre, de almacenamiento geológico de dióxido de carbono; o R.D. 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.

Al respecto se definió «Instalación existente» como cualquier instalación en funcionamiento y autorizada con anterioridad a la fecha de entrada en vigor de la Ley 17/2002, es decir antes del día 3 de julio de 2002, o que haya solicitado las correspondientes autorizaciones exigibles por la normativa aplicable, siempre que se ponga en funcionamiento a más tardar doce meses después de dicha fecha.

En contra, por eliminación, cualquier instalación no cubierta por esta definición se considerará como nueva instalación debiendo solicitar la AAI, a fin de iniciar el proceso de concesión, antes de su puesta en funcionamiento.

Por otra parte, en cuanto a las instalaciones existentes, la Ley 16/2002 estableció, en su disposición transitoria primera, un plazo de adecuación para que las instalaciones existentes se adecuaran a sus disposiciones. Así, ordenó que éstas presentasen la solicitud de AAI con anterioridad al 1 de enero de 2007, de forma que pudieran seguir funcionando provisionalmente hasta que el órgano ambiental de la CA dictara la correspondiente resolución expresa otorgando la AAI. No obstante, la Comisión Europea, a través de un Dictamen motivado, comunicó al MMAPA que esta disposición no se ajustaba a lo establecido en la Directiva IPPC y por lo tanto, no era aplicable, ordenando que las instalaciones existentes debieran contar ya con la AAI antes del día 30 de octubre de 2007.

Dada la imposibilidad de llegar a tal plazo, las CCAA solicitaron una prórroga. La Ley 42/2007, de 13 de diciembre de 2007, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, estableció al respecto, en su disposición final sexta, que dicha obligación de obtener la AAI con anterioridad al 30 de octubre de 2007, se amplia en 6 meses, por tanto hasta el 30 de abril de 2008.

En definitiva, en general, en el momento presente, todas las instalaciones existentes con anterioridad de la entrada en vigor de la Ley 16/2002 cuentan, como tarde, con AAI desde abril de 2008; muchas CCAA apuraron dicho plazo. Por tanto, teniendo en cuenta que el periodo de vigencia de dicha AAI es de 8 años, en general muchas de dichas AAI no deberían ser revisadas y, en su caso, actualizadas, hasta 2016.

No obstante, la nueva Ley 5/2013 establece un régimen transitorio de modo que exige que las CCAA actualicen, no más tarde del 7 de enero de 2014, las AAI ya otorgadas antes de su entrada en vigor a fin de introducir los nuevos que regula (en

particular, obligaciones ante accidentes, jerarquía de residuos y evaluación y control de contaminación de los suelos y las aguas subterráneas).

Con esta previsión, se da cumplimiento a lo previsto en la Directiva 2010/75 y se logra que las AAI existentes, que fueron otorgadas tras la aprobación de la Ley 16/2002 y que van a caducar en los próximos años, puedan adecuarse al nuevo sistema y eviten, de esta forma, tener que solicitar la renovación prevista en el régimen anterior.

Sin embargo, la intervención administrativa para la actualización de las AAI existente va a ser reducida (las estrecheces presupuestarias harían imposible que fuera de otra manera) en la medida que las CCAA anunciaron que tan solo fijarán su atención en aquellos condicionados específicamente afectados por la nueva normativa. Ello es así porque la Ley dispone que “se considerarán actualizadas”, sin necesidad de someterse a ningún procedimiento administrativo de comprobación, las autorizaciones en vigor que contengan prescripciones explícitas sobre los aspectos que detalla la disposición transitoria primera. Sólo en el caso de que no las incluyan, el órgano competente exigirá la acreditación de su cumplimiento al titular de la instalación abriendo, entonces, un nuevo procedimiento administrativo de revisión con audiencia al titular e informe, en su caso, a otros órganos o administraciones implicadas. Todas las autorizaciones actualizadas deberán ser publicadas en el boletín oficial de la correspondiente Comunidad Autónoma.

Independientemente de esta actualización, se debe adelantar que el nuevo artículo 25 de la Ley 16/2002 obliga al órgano ambiental competente de la CA a adaptar, en un plazo de cuatro años, a contar desde la aprobación por parte de la Comisión de las nuevas Conclusiones MTD, las AAI existentes afectadas por las mismas, tal y como se analizará posteriormente.

(iv) Ámbito competencial: ventanilla única

De acuerdo con la distribución de competencias entre el Estado y las CCAA en materia de medioambiente³⁸, la Administración encargada del procedimiento y de la

³⁸ Se recuerda que conforme a nuestra Constitución, el artículo 149.1.23 CE reserva a favor del Estado la adopción de legislación básica sobre protección del medio ambiente; mientras que el artículo 149.1.23 CE deja en manos de las Comunidades Autónomas la adopción de normativa adicional de protección, así como la competencia exclusiva de ejecución, entendiendo en esta última, en términos generales, el procedimiento y la resolución de las autorizaciones ambientales, así como la vigilancia de su cumplimiento.

concesión de la AAI es la CA en donde se encuentre ubicada la instalación industrial. Todas las CCAA han ubicado dicha competencia en sus respectivos órganos ambientales, de forma que son éstos, conforme a los requerimientos de la Ley 16/2002, los responsables de:

- Actuar como “Ventanilla Única” recibiendo las solicitudes de AAI junto con su documentación;
- Dirigir el procedimiento y los tramites necesarios para la concesión de la AAI, lo que implica recabar los informes de las demás administraciones y órganos implicados, así como la apertura de los distintos trámites del procedimiento: análisis previo de la documentación presentada y, en su caso, requerimiento al solicitante para que, en el plazo de diez días, subsane la falta o acompañe los documentos preceptivos exigidos según lo establecido en el artículo 12 de la Ley; información pública; solicitud de informes y declaración de impacto ambiental, en su caso; propuesta de resolución; audiencia a los interesados; traslado a los órganos competentes para emitir informes vinculantes en trámites anteriores; resolución y, finalmente, notificación y publicidad.
- La vigilancia y el control de su cumplimiento por parte de la instalación;
- La modificación, renovación, actualización, o la dirección de cualquier solicitud del titular de la AAI.

A fin de facilitar su tramitación, todas las CCAA han adoptado formularios oficiales de solicitud, así como publicado, en sus respectivas páginas web, los pasos procedimentales de su tramitación. De esta forma, se ha cumplido las finalidades de simplificación de trámites y eficacia administrativa de la Directiva 96/61 facilitando al titular de las instalaciones afectadas un único interlocutor en la materia.

Por otra parte, muchas CCAA han adoptado normativa adicional por la que, no solo han completado, y adaptado a sus propias peculiaridades procedimentales e institucionales, el régimen de la AAI, sino que, basándose en dicho esquema, han regulado otras modalidades de intervención administrativa (licencia ambiental, comunicación, etcétera) para el resto de instalaciones industriales no IPPC.

Por último, la AAI se otorga con carácter previo a cualquier otra autorización o licencia sustantivas exigibles, por razón de la materia o actividad, por la normativa, como por ejemplo las reguladas por la Ley 21/1992 de Industria o por Ordenanzas municipales (la licencia municipal de actividad)

(v) La finalidad de la AAI: instrumento integrador y/o coordinador

A fin de entender correctamente el espíritu integrador de la Ley 16/2002 es necesario retrotraernos, brevemente, al momento de la adopción de la Directiva 96/61 y de su transposición en España. En tal sentido, teniendo en cuenta su espíritu de subsumir, mediante la figura del permiso, en un único acto administrativo, el conjunto de autorizaciones ambientales existentes, fue necesario la revisión y derogación del régimen hasta entonces vigente, obviamente para las actividades o instalaciones listadas en su Anejo 1.

Así, se recuerda que conforme al artículo 6 titulado *Solicitudes de permiso*, la Directiva disponía:

1. Los Estados miembros tomarán las medidas necesarias para que toda solicitud de permiso dirigida a la autoridad competente contenga una descripción de:

- *la instalación y del tipo y alcance de sus actividades;*
- *las materias primas y auxiliares, las sustancias y la energía empleadas en la instalación o generados por ella;*
- *las fuentes de las emisiones de la instalación;*
- *el estado del lugar en el que se ubicar la instalación;*
- *el tipo y la magnitud de las emisiones previsibles de la instalación a los diferentes medios, así como una determinación de los efectos significativos de las emisiones sobre el medio ambiente;*
- *la tecnología prevista y otras técnicas utilizadas para evitar las emisiones procedentes de la instalación o, si ello no fuese posible, para reducirlas;*
- *si fuere necesario, las medidas relativas a la prevención y valorización de los residuos generados por la instalación;*
- *las demás medidas propuestas para cumplir los principios generales de las obligaciones fundamentales del titular que impone el artículo 3;*
- *las medidas previstas para controlar las emisiones al medio ambiente;*
- *las solicitudes de permiso deberán contener, además, un resumen comprensible para el profano en la materia de todas las indicaciones especificadas en los guiones anteriores.*

2. Cuando la información presentada con arreglo a lo dispuesto en la Directiva 85/337/CEE [de Evaluación de Impacto Ambiental] o un informe de seguridad, elaborado en cumplimiento de la Directiva 82/501/CEE del Consejo, de 24 de junio de 1982, relativa a los riesgos de accidentes graves en determinadas actividades industriales, o cualquier otra información facilitada en respuesta a otras normas, cumpla alguno de los requisitos previstos en el presente artículo, podrán incluirse en la solicitud de permiso o adjuntarse a la misma.

Es decir, conforme el contenido de dicho artículo, quedaba claro que a la hora de regular la solicitud del permiso y preparar la documentación a presentar, por el titular de la instalación debía tenerse en cuenta las condiciones y los requisitos exigidos

por las distintas leyes que regulaban las autorizaciones ambientales afectadas por el mismo.

Por su parte, respecto a la integración, el artículo 7 de la Directiva establece lo siguiente:

7. Enfoque integrado en la concesión de permisos

Al objeto de garantizar un enfoque integrado efectivo entre todas las autoridades competentes con respecto al procedimiento, los Estados miembros tomarán las medidas necesarias para coordinar plenamente el procedimiento y las condiciones de autorización cuando en dicho procedimiento intervengan varias autoridades competentes.

Conforme con lo anterior, el artículo 11 en cuanto a la finalidad de la AAI dispone que:

1. La finalidad de la AAI es:

a) Establecer todas aquellas condiciones que garanticen el cumplimiento del objeto de esta 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.

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 en materia de producción y gestión de residuos, incluidas las de incineración de residuos municipales y peligrosos y, en su caso, las de vertido de residuos; de vertidos a las aguas continentales, incluidos los vertidos al sistema integral de saneamiento, y de vertidos desde tierra al mar, así como las determinaciones de carácter ambiental en materia de contaminación atmosférica, incluidas las referentes a los compuestos orgánicos volátiles.

A fin de alcanzar dicha finalidad, el otorgamiento de la AAI debe estar informado por una serie de principios que la Ley 16/2002 cita en su artículo 4 a saber:

Artículo 4 Principios informadores de la AAI

1. Al otorgar la autorización ambiental integrada, el órgano competente deberá tener en cuenta que en el funcionamiento de las instalaciones:

a) Se adopten las medidas adecuadas para prevenir la contaminación, particularmente mediante la aplicación de las mejores técnicas disponibles.

b) Se evite la producción de residuos (...)

Actualmente, dicho epígrafe se ha modificado en orden a actualizarlo conforme a la nueva Ley 22/2011 de residuos estableciendo que: éstos se gestionen con el orden de prioridad que dispone la jerarquía establecida en el

artículo 8 de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, a saber: prevención, preparación para la reutilización, reciclado y otros tipos de valorización, incluida la valorización energética. En el supuesto de que tampoco fuera factible la aplicación de dichos procedimientos, por razones técnicas o económicas, los residuos se eliminarán de forma que se evite o reduzca al máximo su repercusión en el medio ambiente.

c) *Se utilice la energía, el agua, las materias primas y otros recursos de manera eficiente.*

d) *Se adopten las medidas necesarias para prevenir los accidentes graves y limitar sus consecuencias sobre la salud de las personas y el medio ambiente, de acuerdo con la normativa aplicable.*

e) *Se establezcan las medidas necesarias para evitar cualquier riesgo de contaminación cuando cese la explotación de la instalación y para que el lugar donde se ubique quede en un estado satisfactorio de acuerdo con la normativa aplicable.*

2. Los órganos competentes deberán tener en cuenta los principios anteriores al establecer las condiciones de la autorización ambiental integrada regulada en el Título III de esta Ley.

En definitiva, la Ley 16/2002 da un valor específico a estos principios que deben servir de interpretación al órgano autonómico al establecer el condicionado de la AAI; manteniendo dicha importancia en el nuevo texto tras la modificación de la Ley 5/2013. De hecho, el propio artículo 12 al establecer la documentación que deberá acompañar la solicitud de la AAI, señala entre ellos, <<10º *las demás medidas propuestas para cumplir los principios a los que se refiere el artículo 4. Ley*>> (actual texto vigente)

La existencia de esta pauta interpretativa es importante teniendo en cuenta la complejidad de la determinación del condicionado de la AAI, así como el amplio margen de discrecionalidad con el que cuenta la Administración en su fijación, de forma que el artículo 4 juega como criterio de limitación de dicho margen.

Pues bien, de acuerdo con lo anterior, en los siguientes epígrafes se va a estudiar:

- a) Las Autorizaciones que, finalmente, fueron integradas en el procedimiento de concesión y en el contenido de la Resolución de la AAI;
- b) Y, aquellas autorizaciones o comunicaciones relacionadas cuyo procedimiento o contenido tan solo se ha coordinado con el de la AAI

a) Autorizaciones que fueron integradas en el contenido de la AAI

Conforme con lo anterior, el principal problema que se planteó a la hora de elaborar la norma interna de transposición fue el de la integración de todas las autorizaciones ambientales afectadas en una única resolución (acto administrativo). Téngase en cuenta que dichas autorizaciones contaban (y cuentan para las actividades no IPPC) con su propia normativa, su proceso de concesión y tramitación, así como su correspondiente resolución independiente.

Además, piénsese que la Administración competente de otorgar cada una de las autorizaciones afectadas no siempre era la Comunidad autónoma (ventanilla única), de forma que fue necesario regular un procedimiento de intervención o coordinación a fin de salvaguardar las competencias del resto de Administraciones implicadas (Entidades Locales y Administración General de Estado) en aquellas materias afectadas por la AAI.

En concreto, la siguiente Tabla I muestra las principales autorizaciones ambientales sectoriales que fueron afectadas por la Directiva 96/61, hoy directiva 2010/75, así como la normativa que las regula y la Administración que ha sido la competente de su resolución antes de la entrada en vigor de ley 16/2002. Tras su entrada en vigor, el contenido de dichas autorizaciones pasa a ser parte de la AAI y consecuentemente, se entienden otorgadas por el órgano ambiental competente de la correspondiente CA al resolver la AAI:

Autorizaciones Ambiental	Normativa reguladora	Administración Competente
Producción y gestión de residuos peligrosos	Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos, actualmente derogada por Ley 22/2011	Comunidad Autónoma (CA)
Valorización y eliminación de residuos no peligrosos	Ley 10/1998	CA
Incineración de residuos (peligrosos y no peligrosos)	Real Decreto 1088/1992, de 11 de septiembre, incineración residuos municipales Real Decreto 1217/1997, de 18 de julio, incineración residuos peligrosos	CA
Autorizaciones en materia de contaminación atmosférica	Ley 38/1972, de 22 de diciembre, , actualmente derogada por Ley 34/2007	CA/AGE ³⁹
Vertidos a las aguas continentales cuenca inter comunitaria	Real Decreto legislativo 1/2001, de 20 de julio, que aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas TRLA	AGE/CH ⁴⁰
Vertidos a las aguas continentales cuenca intra autonómica	Real Decreto legislativo 1/2001, TRLA	CA/AH ⁴¹
Vertidos a redes de saneamiento	LBRL y TRLA ⁴²	Entidad Local (EL)/CA

³⁹ En el momento de la transposición de la directiva IPPC, para aquellas actividades sometidas a autorización sustantiva y por tanto no liberalizada (por ejemplo energía), la fijación de las condiciones de las emisiones derivadas de dichas actividades se establecía por la Administración General del Estado (AGE). En los demás casos, se establecían por la CA.

⁴⁰ Es competencia de la Administración General del Estado a través de la Confederación Hidrográfica sobre la que se vierte el efluente.

⁴¹ Es competencia de la Administración Autonómica a través de la Administración Hidráulica (AH) en su caso designado. En la actualidad tan solo las CCAA de Galicia, Cataluña, País Vasco, Baleares y Canarias poseen AH propia. El resto o bien no cuentan con cuencas intra o bien cuentan con las mismas pero las gestionan las CCHH correspondientes dado que son muy pequeñas y no merece la pena dotarse de una Administración propia (Comunidad Valenciana por ejemplo)

⁴² Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (artículo 25) y artículo 101 del TRLA.

Vertidos al dominio público marítimo-terrestre desde tierra	Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas	CA ⁴³
Ocupación del dominio público hidráulico y marítimo-terrestre	Ley 22/1988	AGE
Licencia municipal de actividad (molestas, insalubres, nocivas y peligrosas) Ley 34/2007 la deroga	Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, que aprueba Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas.	EL

Teniendo en cuenta lo anterior, para hacer efectiva la obligación establecida en la Directiva de “integrar o coordinar” las distintas autorizaciones y actuaciones de las diferentes Administraciones que intervienen, con carácter previo a la puesta en marcha de las instalaciones IPPC, el legislador articuló un procedimiento administrativo que:

- En primer lugar, integró todas las referidas autorizaciones ambientales de competencia autonómica existentes, es decir: producción y gestión de residuos (incluidas las de incineración, tanto de residuos municipales como de peligrosos), vertidos a las aguas continentales a cuencas intra y desde tierra al mar, así como otras exigencias de carácter ambiental contenidas en la legislación sectorial, incluida las referidas a los compuestos orgánicos volátiles, de acuerdo con la Directiva 1999/13/CE, del Consejo, de 11 de Marzo; y,
- En segundo lugar, introdujo un mecanismo de coordinación a través de la técnica de solicitar <<Informe preceptivo y vinculante>>, en los supuestos en que, con motivo de los impactos derivados del funcionamiento de una instalación, por las materias afectadas deba intervenir en el procedimiento de concesión de la AAI:
 - o La Administración General del Estado a través de la CH en el caso de que la actividad realice vertidos a las aguas continentales de cuencas intercomunitarias, o
 - o Las Entidades locales en el caso de la licencia municipal de actividades clasificadas regulada en el RAMINP

⁴³ Tras la Sentencia del Tribunal Constitucional nº 149/1991, de 4 de Julio de 1991.

b) Coordinación con otros mecanismos de intervención afectados

Por otra parte, siguiendo las pautas de la entonces Directiva 96/61, existían otras figuras de intervención ambiental aplicables a las actividades IPPC cuya integración o coordinación en el procedimiento de concesión de la AAI, si bien la Directiva lo deja a la discrecionalidad de los EEMM, por razones de simplificación de trámites y eficacia de procedimiento, el legislador español también tuvo en cuenta en el articulado de la ley 16/2002.

En concreto, el artículo 11 de la Ley 16/2002 disponía lo siguiente:

4. Las Comunidades Autónomas dispondrán lo necesario para posibilitar la inclusión en el procedimiento de otorgamiento de la autorización ambiental integrada, de las siguientes actuaciones:

a) 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.

b) Aquellas otras actuaciones que estén previstas en su normativa autonómica ambiental.

5. Las Comunidades Autónomas dispondrán lo necesario para posibilitar la inclusión en el procedimiento de otorgamiento de la autorización ambiental integrada las actuaciones de los órganos que, en su caso, deban intervenir en virtud de lo establecido en el Real Decreto 1254/1999, de 16 de julio, sobre medidas de control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas.»

La ley 5/2011 tan solo elimina el apartado 4.b) del artículo 11, seguramente por innecesario dado que las CCAA ya cuentan con dicha posibilidad⁴⁴, conservando, por lo demás, la redacción original de los párrafos extractados

De acuerdo con dicho artículo, el legislador se refiere a las siguientes figuras de intervención ambiental:

⁴⁴ Atendiendo a sus competencias constitucionales, las CCAA pueden en materia medioambiental, adoptar normativa adicional que desarrolle la legislación básica estatal por lo que, en el supuesto que nos ocupa, la normativa autonómica desarrollada al efecto pueden exigir, y de hecho algunas CCAA lo han llevado a cabo, que se incluyan otras medidas de intervención ambientales en el contenido de la AAI.

Intervención Ambiental	Normativa reguladora	Administración Competente
Evaluación de impacto ambiental (EIA) y otras figuras autonómicas de evaluación ambiental establecidas por las CCAA.	Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, por el que se aprueba el texto refundido de la ley de evaluación de impacto ambiental de proyectos (TREIA)	De conceder la DIA: AGE/CA ⁴⁵
Comunicaciones y Planes de emergencia (Directiva Seveso)	Real Decreto 1254/1999, de 16 de julio, por el que se aprueban las medidas de control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas	CA
Declaración y Comunicaciones en materia de suelo	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; y ley 22/2011 de residuos.	CA

⁴⁵ El Ministerio de Medio Ambiente será órgano ambiental competente de dictar la Declaración de Impacto Ambiental (DIA) en relación con los proyectos de actividades (sector de energía) que deban ser autorizados o de infraestructuras a aprobar por la Administración General del Estado (AGE).

2. En los demás casos, será el órgano ambiental de la comunidad autónoma el que dicte la DIA.

Pues bien, con respecto a la DIA, el legislador estatal, conforme a sus competencias constitucionales, ordenó la integración de la figura de la EIA en el procedimiento y contenido de la AAI cuando correspondía a la Administración General del Estado la competencia para formular la declaración de impacto ambiental. De este modo, la DIA deberá formar parte del condicionado de la AAI, ordenando el artículo 15 de la Ley 16/2002 que:

Cuando corresponda al órgano ambiental de la Administración General del Estado la formulación de la declaración de impacto ambiental, de acuerdo con lo establecido en el Real Decreto legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental, y su normativa de desarrollo, no podrá otorgarse la autorización ambiental integrada ni, en su caso, las autorizaciones sustantivas de las industrias señaladas en el artículo 3.b), sin que previamente se haya dictado dicha declaración.

A estos efectos, el órgano ambiental estatal, tan pronto como haya formulado la declaración de impacto ambiental o tras la resolución por el Consejo de Ministros de discrepancias con el órgano competente para conceder la autorización sustantiva, remitirá una copia de la misma al órgano competente de la Comunidad Autónoma y, en su caso, al órgano estatal para otorgar las autorizaciones sustantivas señaladas en el artículo 3.b), que deberán incorporar su condicionado al contenido de la autorización ambiental integrada, así como al de las autorizaciones sustantivas que sean exigibles.

Por su parte, los artículos 11, 12 y 13 del Reglamento desarrollan el procedimiento de coordinación de la DIA y la AAI.

En el momento actual, tal artículo ha quedado ubicado en el artículo 27 *Coordinación con el procedimiento de evaluación de impacto ambiental de la Ley 16/2002*, tras la modificación de la Ley 5/2013 siendo su texto tan solo actualizado conforme a la normativa aplicable. Así, de este modo, el nuevo artículo ordena la realización de la DIA conforme al nuevo Real Decreto legislativo 1/2008, de 11 de enero, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos, y su normativa de desarrollo, manteniéndose la misma redacción en el resto del articulado.

Por consiguiente, en el caso de que el órgano competente de dictar la DIA sea el órgano ambiental de la CA, se debe acudir a la normativa o práctica que siga cada una de las CCAA al respecto dado que el legislador estatal, al no ser competente de regular, en su caso, tal procedimiento de coordinación o integración, deja en manos de las mismas tal posibilidad.

De igual modo sucede en el caso de las comunicaciones y planes a adoptar por el titular de la instalación al amparo de la normativa de accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas.

De hecho, algunas CCAA han coordinado o integrado, en sus respectivas normas de desarrollo de la Ley 16/2002, el procedimiento de EIA, y la DIA, en el procedimiento y contenido de la AAI; así como también la normativa SEVESO.

3.3. Iniciación, instrucción y resolución del procedimiento

(i) La solicitud de la AAI

Los titulares de las instalaciones incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley deben presentar, en principio, una única solicitud de la AAI⁴⁶ que, con el alcance que más adelante se explicará, servirá a todos los efectos y consiguientemente contendrá el contenido de todas las solicitudes de autorizaciones que, en el caso de que sean exigibles, se regulan por la normativa ambiental sectorial (solicitud de las autorización de residuos, de vertidos, de emisiones, de la anterior licencia municipal de actividades, etcétera).

A estos efectos, el artículo 12 de la Ley, tal y como queda modificado por la Ley 5/2013, efectúa una muy completa regulación del contenido de la solicitud de la AAI que, en esencia, incluye la siguiente documentación, que irá acompañada de un resumen fácilmente comprensible, para el trámite de información pública, pudiendo resumir tal contenido como sigue:

a) Proyecto básico que incluya, al menos, los siguientes aspectos:

1. ° Descripción detallada y alcance de la actividad y de las instalaciones, los procesos productivos y el tipo de producto.

⁴⁶ Independientemente de que conforme a la redacción del nuevo artículo 3.1 (tal autorización podrá ser válida para una o más instalaciones o partes de instalaciones que tengan la misma ubicación) cabe la posibilidad de que varios titulares de varias instalaciones listadas en el Anejo 1 soliciten una única AAI que cubra todas dos o más actividades.

2.º Documentación para el control de las actividades con repercusión en la seguridad, salud de las personas o el medio ambiente.

3.º Estado ambiental del lugar y los posibles impactos que se prevean.

4.º Recursos naturales, materias primas y auxiliares, sustancias, agua y energía empleados o generados en la instalación.

5.º Fuentes generadoras de las emisiones de la instalación.

6.º Tipo y cantidad de las emisiones al aire, a las aguas y al suelo, y sus efectos significativos sobre el medio ambiente

7.º Tecnología prevista y otras técnicas utilizadas para prevenir y evitar las emisiones procedentes de la instalación o reducirlas

8.º Residuos generados por la instalación.

9.º Medidas previstas para controlar las emisiones al medio ambiente.

10.º Las demás medidas propuestas para cumplir los principios a los que se refiere el artículo 4.

11.º Un breve resumen de las principales alternativas a la tecnología, las técnicas y las medidas propuestas

12.º Si la instalación cuenta con una ISO o EMAS, se aportará la última declaración medioambiental validada y sus actualizaciones.

b) Informe urbanístico del Ayuntamiento acreditativo de la compatibilidad del proyecto con el planeamiento urbanístico

c) Si hay vertidos a las aguas, la documentación exigida por la legislación aplicable para la autorización. Cuando se trate de vertidos a las aguas continentales de cuencas gestionadas por la Administración General del Estado, esta documentación será inmediatamente remitida al organismo de cuenca.

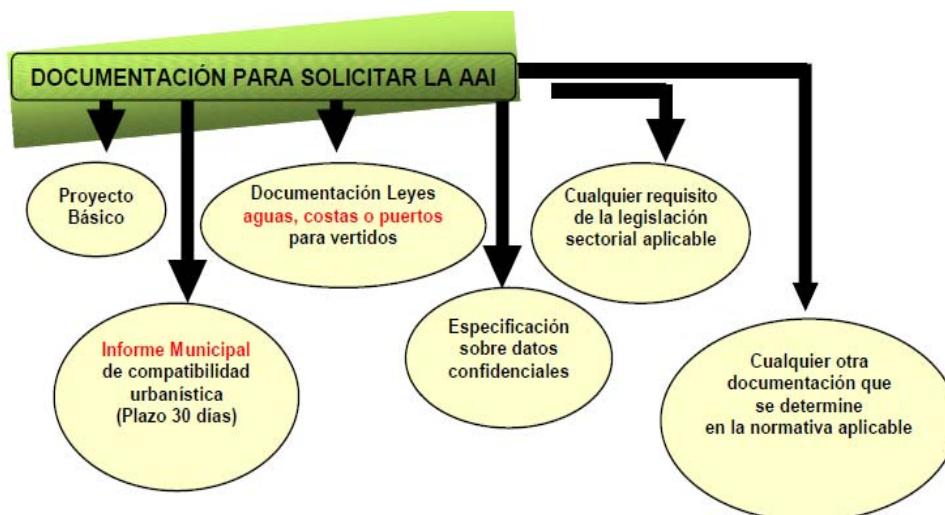
d) La determinación de los datos que gocen de confidencialidad.

e) Cualquier otra información.

f) Cuando la actividad implique el uso, producción o emisión de sustancias peligrosas relevantes, teniendo en cuenta la posibilidad de contaminación del suelo y

la contaminación de las aguas subterráneas en el emplazamiento de la instalación, se requerirá un informe base antes de comenzar la explotación de la instalación o antes de la actualización de la autorización.

En la siguiente figura se refleja básicamente la documentación que debe acompañar a las solicitudes de AAI⁴⁷:



Adicionalmente, en los supuestos en los que la CA haya integrado, en su normativa adicional de desarrollo de la Ley 16/2002, en el procedimiento de concesión la figura de la Evaluación de Impacto Ambiental y/o el trámite derivado de la normativa sobre riesgos de accidentes graves, además el titular de la instalación deberá de incluir en la solicitud por un lado el estudio de impacto ambiental, y/o, por otro el informe de seguridad así como las medidas de los planes de emergencia a adoptar conforme al mencionado Real Decreto Legislativo 1/2008 (TREIA) y al Real Decreto 1254/1999 (Seveso) respectivamente.

Una cuestión importante es que la solicitud contendrá, asimismo, un resumen no técnico de toda la documentación presentada, al objeto de facilitar su comprensión en el trámite de información pública.

Llama la atención, el hecho de reforzar el contenido del proyecto básico con múltiples aspectos ambientales y de riesgo. Recordemos que hasta la fecha de entrada en vigor de la Ley 16/2002, en la mayoría de las CCAA se exigía la presentación de un proyecto visado por un técnico competente donde se consideraban todas las cuestiones reglamentarias de carácter sustantivo. Con la

⁴⁷ Fuente: Documento

aprobación de la Ley 16/2002, los contenidos ambientales y de riesgo pasan a formar parte del propio Proyecto, por lo que el técnico que lo suscribe (visado) asume mayor responsabilidad. Esto implica un claro reforzamiento del análisis ambiental y de seguridad en el diseño del propio proyecto.

Por su parte, en relación con el informe municipal urbanístico se debe tener en cuenta que al integrarse la licencia municipal de actividad regulada, en aquel momento por el RAMINP, en el procedimiento de concesión de la AAI implica la necesidad de que la Entidad local afectada participe y dé su opinión en aquellas materias que son de su exclusiva competencia. Por tanto, antes de la iniciación del procedimiento, la Ley 16/2002 ya exige al titular, como primer paso, haber obtenido un certificado municipal donde se verifique que dicha actividad o instalación es compatible con el planeamiento local, estipulándose en su artículo 15 dicho trámite.

Nótese que dicho requerimiento es requisito esencial de forma que su no inclusión en ese primer momento, debe ser subsanada y si el mismo es negativo conlleva la denegación de la AAI. Si bien en el momento de adoptarse la Ley, dicho requerimiento fue criticado al considerar que el mismo da un poder desmedido a la entidad local, en la práctica la expedición de dichos certificados no ha sido un impedimento de concesión ni ha dificultado la tramitación y resolución de las AAI.

Por su parte, el artículo 5 del Reglamento de la Ley 16/2002 aclara que dicho informe urbanístico es independiente de la licencia de obras o de cualquier otra licencia o autorización exigible. No obstante las cuestiones sobre las que se pronuncie dicho informe vincularán al Ente local en el otorgamiento de las licencias o autorizaciones que sean exigibles.

Por último, se puede adelantar respecto a la participación local que una vez iniciado el procedimiento, tras el periodo de información pública, la Ley 16/2002 vuelve a requerir dicha participación (artículo 18) para que se pronuncie sobre aquellos aspectos que sea de su competencia (ruidos, olores, suelo, y demás cuestiones de vecindad), mediante la técnica del informe preceptivo y vinculante..

Por otra parte, aquellos proyectos que requieran de autorizaciones de vertidos a aguas, deben tramitar con la solicitud de la AAI, todos los documentos necesarios fijados por la correspondiente legislación de aguas continentales o marítimas. Nótese que algunas de estas normativas pueden implicar fuertes requerimientos de

documentación. En efecto, a modo de ejemplo, la Orden de 13 de Julio de 1993 por la que se aprueba la instrucción para el proyecto de conducciones de vertidos desde tierra al mar fija, entre otras, las siguientes informaciones a suministrar:

- Medidas de parámetros oceanográficos (temperatura, salinidad, corrientes, biocenosis y contaminación, batimetría, geofísica, geotécnica, clima marítimo y dinámica litoral)
- Evaluación de alternativas de vertidos
- Procesos de dilución y autodepuración
- Plan de Operación y Mantenimiento
- Diseño del sistema de vertidos (longitud, número y tipología difusores, ...)
- Estudio de las características del efluente

Por último, el artículo 4 del Reglamento de la Ley 16/2002 desarrolla el contenido de la solicitud; no obstante dado el carácter técnico de su contenido se remite al lector interesado al mismo.

Por tanto, la cantidad, complejidad técnica y diversidad de la documentación solicitada exige anticipar su preparación con suficiente antelación (de seis meses a un año) antes del calendario previsto de inicio de obras. Al fin y al cabo, se debe pensar que la AAI sustituirá a las autorizaciones ambientales, anteriormente exigibles por la normativa propia. Con todo, tal planteamiento no está exento de complicaciones cuando pensamos, por ejemplo, en la financiación del proyecto o en las exigencias de la puesta en marcha de la actividad.

(ii) Solicitudes para calificación de modificaciones

De acuerdo con el artículo 10 de la Ley 16/2002, el titular de una instalación IPPC que pretenda llevar a cabo una modificación de la misma deberá comunicarlo al órgano competente, indicando razonadamente en atención a los criterios que se señalan a continuación, si considera que se trata de una modificación sustancial o no sustancial.

Por su parte, el artículo 2 define como:

e) «Modificación sustancial»: cualquier modificación realizada en una instalación que, en opinión del órgano competente para otorgar la autorización ambiental integrada y de acuerdo con los criterios establecidos en el artículo 10, apartados 4 y 5, pueda tener repercusiones perjudiciales o importantes en las personas y el medio ambiente.

f) «Modificación no sustancial»: cualquier modificación de las características o del funcionamiento, o de la extensión de la instalación, que, sin tener la consideración de sustancial, pueda tener consecuencias en la seguridad, la salud de las personas o el medio ambiente.

De esta forma, a fin de calificar la modificación como sustancial o no, el párrafo cuarto del artículo 10 dispone que se tenga en cuenta la mayor incidencia de la modificación proyectada sobre la seguridad, la salud de las personas y el medio ambiente conforme a los siguientes criterios:

- a) El tamaño y producción de la instalación
- b) Los recursos naturales utilizados por la misma
- c) Su consumo de agua y energía
- d) El volumen, peso y tipología de los residuos generados
- e) La calidad y capacidad regenerativa de los recursos naturales de las áreas geográficas que puedan verse afectadas
- f) El grado de contaminación producido
- g) El riesgo de accidente
- h) La incorporación o aumento en el uso de sustancias peligrosas

Conforme con lo anterior, cuando el titular de la instalación IPPC considere que la modificación proyectada no es sustancial podrá llevarla a cabo, siempre que el órgano competente para otorgar la AAI no manifieste lo contrario en el plazo de un mes.

En contra, cuando el propio titular considere la modificación proyectada como sustancial o el órgano competente así la califique, el titular no podrá llevarla a cabo hasta que no solicite la modificación de la AAI previamente concedida, es decir es necesaria una nueva AAI en donde se reflejen y regulen las nuevas incidencias ambientales que conlleve.

La nueva Ley 5/2013 que modifica la Ley 16/2002, en base a la nueva Directiva, aclara el concepto de modificación sustancial estableciendo que cualquier ampliación o modificación de las características o del funcionamiento de una instalación se considerará sustancial si la modificación o la ampliación alcanza por sí sola los umbrales de capacidad establecidos, cuando estos existan, en el anejo 1

que lista las instalaciones IPPC⁴⁸, o si ha de ser sometida al procedimiento de evaluación de impacto ambiental de acuerdo con la normativa sobre esta materia.

Por otra parte, la Ley incluyó, también como novedad, que cuando la modificación de una instalación suponga una disminución de su capacidad de producción hasta quedar por debajo de los umbrales del anejo 1, dejará de ser exigible la AAI causando baja en el registro e inventario de instalaciones IPPC. Tales modificaciones se comunicaran al órgano competente para su comprobación y publicación en el diario oficial.

Finalmente, el párrafo 3º de dicho artículo 1 anuncia un nuevo procedimiento simplificado, a regular en su Reglamento posterior, para la concesión de la AAI en caso de que la modificación tenga carácter sustancial. El procedimiento deberá concretar el contenido de la solicitud de modificación a presentar, que incluirá, en todo caso, los documentos que justifiquen el carácter sustancial de la modificación a realizar, así como el proyecto básico sobre la parte o partes de la instalación afectadas por la modificación que se va a llevar a cabo.

(iii) La iniciación del procedimiento

La competencia para otorgar la AAI corresponde, tal y como se ha dicho anteriormente, a la administración u órgano de la CA en cuyo territorio se ubique la instalación de que se trate. Por tanto, la solicitud se presenta ante dicho órgano iniciándose el procedimiento sin perjuicio de lo establecido en el artículo 38.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común⁴⁹.

a) Información pública

⁴⁸ Recuérdese que el ámbito de aplicación de la Ley 16/2002 se determina en función de la lista de actividades industriales establecida en el Anejo 1, así como de los umbrales de capacidad o producción requeridos a dichas actividades, tal y como se analizó anteriormente.

⁴⁹ Cuyo párrafo cuarto se recuerda: 4 . Las solicitudes , escritos y comunicaciones que los ciudadanos dirijan a los órganos de las Administraciones públicas podrán presentarse :

- a) En los registros de los órganos administrativos a que se dirijan;
- b) En los registros de cualquier órgano administrativo , que pertenezca a la Administración General del Estado , a la de cualquier Administración de las Comunidades Autónomas , a la de cualquier Administración de las Diputaciones Provinciales , Cabildos y Consejos Insulares , a los Ayuntamientos de los Municipios, o a la del resto de las entidades que integran la Administración Local si, en este último caso, se hubiese suscrito el oportuno convenio .
- c) En las oficinas de Correos , en la forma que reglamentariamente se establezca .
- d) En las representaciones diplomáticas u oficinas consulares de España en el extranjero .
- e) En cualquier otro que establezcan las disposiciones vigentes .

Una vez completada la documentación, el órgano ambiental autonómico abrirá un período de información pública que no será inferior a treinta días. Dicho período será común para aquellos procedimientos cuyas actuaciones se integran en el procedimiento de la AAI integrada, como por ejemplo el de EIA o el de Seveso. De este modo, si la CA integra, en su normativa adicional de desarrollo, tal procedimiento de EIA en el de AAI, el estudio de impacto ambiental deberá acompañarse en la documentación objeto de dicho trámite de información. Lo mismo se puede decir en el caso de que se integren la documentación exigida por el Real Decreto 1254/1999, de prevención de riesgos acompañando, por tanto, los planes de emergencia y demás criterio de prevención en materia de accidentes graves exigibles. E, igualmente, para aquellas actividades que, conforme a la normativa aplicable, se les requiera una autorización sustantiva⁵⁰, de forma que dicho periodo de información también abarcará la documentación exigida al respecto por la normativa aplicable razón materia.

La documentación que acompañará al trámite de información pública consistirá en el proyecto básico, más la información exigida en la solicitud de la AAI conforme el artículo 12. No obstante, se exceptuará del trámite de información pública aquellos datos de la solicitud que, de acuerdo con las disposiciones vigentes, gocen de confidencialidad o secreto comercial, debiendo, al efecto, el titular de la instalación así manifestarlo.

b) Solicitud de Informes de otras Administraciones

De acuerdo con el artículo 17, una vez concluido el período de información pública, el órgano competente remitirá copia del expediente, junto con las alegaciones y observaciones recibidas en dicho periodo, a los órganos que deban pronunciarse sobre las diferentes materias de su competencia.

Así, tal y como ya hemos adelantado, el Ayuntamiento en cuyo territorio vaya a ubicarse la instalación debe emitir un informe sobre la adecuación de la instalación a todos aquellos aspectos que sean de su competencia en un plazo de 30 días.

⁵⁰ En tal sentido, el artículo 3.b) de la Ley 16/2002 entiende por autorización sustantiva las autorizaciones de industrias o instalaciones industriales que estén legal o reglamentariamente sometidas a autorización administrativa previa, de conformidad con el artículo 4 de la Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria. En particular, tendrán esta consideración las autorizaciones establecidas en la Ley 54/1997, de 27 de noviembre (RCL 1997, 2821) , del Sector Eléctrico; en la Ley 34/1998, de 7 de octubre (RCL 1998, 2472y RCL 1999, 318) , del Sector de Hidrocarburos, y en el capítulo II de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero (RCL 1992, 421) , sobre Protección de la Seguridad Ciudadana, en lo referente a las instalaciones químicas para la fabricación de explosivos.

Si no lo hace, se proseguirá con las actuaciones correspondientes, aunque el informe deberá ser tenido en cuenta siempre que el órgano de la Comunidad Autónoma lo reciba antes de que se dicte resolución (art. 18).

Por su parte, siempre que exista un vertido y se realice en el dominio público hidráulico de cuencas intercomunitarias, el organismo de cuenca o confederación hidrográfica competente deberá emitir un informe vinculante y preceptivo sobre la admisibilidad del vertido, las características en que se puede realizar el mismo (los valores límites de las sustancias contaminantes que lo componen o calidad de sus parámetros), y las medidas correctoras a adaptar por el solicitante. El plazo de emisión de este informe es de 6 meses desde la recepción del expediente por el organismo de cuenca.

Transcurrido el plazo previsto en el apartado anterior sin que el organismo de cuenca hubiese emitido el informe, se podrá otorgar la autorización ambiental integrada, contemplando en la misma las características del vertido y las medidas correctoras requeridas, que se establecerán de conformidad con la legislación sectorial aplicable.

No obstante, el informe recibido fuera del plazo señalado y antes del otorgamiento de la autorización ambiental integrada, deberá ser tenido en consideración por el órgano competente de la Comunidad Autónoma.

Si el informe vinculante regulado en este artículo considerase que es inadmisibile el vertido y, consecuentemente, impidiese el otorgamiento de la autorización ambiental integrada, el órgano competente para otorgar la AAI dictará resolución motivada denegando la autorización.

En la práctica, ha habido muy buena sintonía y cooperación entre los órganos ambientales de las CCAA y los órganos de cuenca en el proceso de integrar las condiciones de vertido en el procedimiento y contenido de la AAI. Sin embargo, los contenidos de las condiciones del vertido fijados por los órganos de cuenca ha sido el motivo (junto con las condiciones de las emisiones al aire) que ha conllevado mayor número de recursos contra las resoluciones de concesión de las AAI.

c) Propuesta de Resolución y trámite de audiencia

El órgano ambiental autonómico, tras realizar una evaluación ambiental del proyecto en su conjunto, elaborará una propuesta de resolución que, ajustada al contenido establecido en el artículo 22 de esta Ley, incorporará las condiciones que resulten de los informes vinculantes emitidos, tras un trámite de audiencia a los interesados.

Si el solicitante realiza alegaciones en el trámite de audiencia, el órgano ambiental dará traslado de las mismas, junto con la propuesta de resolución, a los órganos competentes para emitir informes vinculantes en trámites anteriores para que, en el plazo máximo de quince días, manifiesten lo que estimen conveniente, que igualmente tendrá carácter vinculante en los aspectos referidos a materias de su competencia.

(iv) Terminación del procedimiento

Transcurrido el plazo máximo de nueve meses⁵¹ para que, conforme al artículo 20 de la Ley 16/2002, se otorgue la AAI sin que se dicte resolución expresa por el órgano ambiental, la solicitud deberá entenderse desestimada (artículo 21) con las consecuencias que implica conforme el artículo 43 de la Ley 30/1992. Es decir, la desestimación por silencio administrativo tiene los solos efectos de permitir a los interesados la interposición del recurso administrativo o contencioso-administrativo que resulte procedente.

(v) Notificación y publicidad

Tras la aprobación de la resolución, el órgano ambiental competente notificará la misma a los interesados, al Ayuntamiento donde se ubique la instalación, a los distintos órganos que hubiesen emitido informes vinculantes y, en su caso, al órgano estatal competente para otorgar las autorizaciones sustantivas por razón de la materia.

Además, cualquier persona tienen derecho a acceder a las resoluciones de las autorizaciones ambientales integradas, así como a sus actualizaciones posteriores, de conformidad con la legislación sobre acceso a la información en materia de medio ambiente (convenio de Aarhus, y 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

⁵¹ Nótese que antes de las modificaciones introducidas por la Ley 5/2013, el plazo máximo de resolución era de 10 meses por tanto la nueva ley lo acorta.

acceso a la justicia en materia de medio ambiente, que incorporó a nuestro ordenamiento las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE sobre la materia.

A tal fin, las CCAA darán publicidad en sus respectivos boletines oficiales a las resoluciones administrativas mediante las que se hubieran otorgado o modificado las AAI y pondrán a disposición del público la siguiente información:

Las CCAA harán públicas las resoluciones administrativas mediante las que se hubieran otorgado, modificado sustancialmente o revisado las autorizaciones ambientales integradas, identificando la instalación afectada en el anuncio por el que se hace pública la resolución. Además, pondrán a disposición del público, entre otros por medios electrónicos, al menos la siguiente información:

- a) El contenido de la resolución, incluidas una copia de la autorización ambiental integrada, incluyendo sus anejos, y de cualesquiera condiciones y adaptaciones posteriores.
- b) Una memoria en la que se recojan los motivos en los que se basa la resolución administrativa, incluyendo los resultados de las consultas celebradas durante el proceso de participación pública y una explicación de cómo se tuvieron en cuenta.
- c) El título de los documentos de referencia MTD aplicables a la instalación o actividad.
- d) El método utilizado para determinar las condiciones de la autorización contempladas en el artículo 22, incluidos los valores límite de emisión en relación con las mejores técnicas disponibles y los niveles de emisión asociados con las mejores técnicas disponibles.
- e) Cuando se conceda una exención en virtud del artículo 7, apartado 5, los motivos concretos de tal exención basados en los criterios establecidos en el citado apartado, y las condiciones impuestas.
- f) Información sobre las medidas adoptadas por el titular tras el cese definitivo de las actividades, con arreglo al artículo 22 bis.
- g) Los informes de inspección medioambiental en un plazo de cuatro meses a partir de la finalización de la visita in situ.

h) Los resultados de la medición de las emisiones exigidos con arreglo a las condiciones establecidas en la autorización ambiental integrada, y que obren en poder del órgano competente.»

La Ley amplía considerablemente este nuevo apartado 4 del artículo 23 a fin de obligar a las CCAA, conforme al reconocimiento del derecho del público a la información ambiental, a facilitar su ejercicio de forma amplia.

3.4. Contenido de la AAI

El artículo 22 establece el contenido de la autorización ambiental integrada.

Uno de los aspectos clave que introduce la Ley 5/2013 es la obligatoriedad de que los valores límite de emisión de las AAI no excedan de los que figuran en las Conclusiones sobre las MTD que se vayan adoptando en cada sector y sub sector.

Hasta ahora, se otorgaba una amplia discrecionalidad a las autoridades nacionales en la aplicación de las MTD para fijar los límites de emisión en el contenido de las AAI dado que, al no ser vinculantes, no constituían una base única. A partir de ahora, no podrán superarse, salvo excepciones, los valores límite de emisión que establecen tales documentos de Conclusiones.

Finalmente, para adecuar todas las instalaciones existentes a los niveles de emisión contenidos en las conclusiones MTD, la Ley establece, siguiendo lo dispuesto en la Directiva, que, las autoridades nacionales deberán actualizar las AAIs otorgadas, en un plazo de cuatro años a contar una vez se apruebe, por actividad industrial, el documento de Conclusiones MTD,

Como excepción, la Ley admite (según la posibilidad contenida en la Directiva), que, como excepción, se establezcan valores de emisión menos estrictos cuando se ponga de manifiesto mediante una evaluación “que la consecución de los niveles de emisión asociados con las mejores técnicas disponibles tal y como se describen en las conclusiones relativas a las MTD daría lugar a unos costes desproporcionadamente más elevados en comparación con el beneficio ambiental obtenido debido a: a) la ubicación geográfica o la situación del entorno local de la

instalación de que se trate; o b) Las características técnicas de la instalación de que se trate”.

Por lo demás, la Ley 5/2013 ha introducido diversos requerimientos para la protección del suelo y de las aguas subterráneas, desde la propia autorización -que deberá contener “las prescripciones que garanticen, en su caso, la protección de suelo y de las aguas subterráneas” y los requisitos adecuados para el control periódico de las medidas adoptadas para evitar las emisiones a estos medios-, hasta el momento en que se produzca el cese definitivo de la actividad.

Se remite al lector al artículo 22 de la Ley 16/2002 en donde se detallada todo el contenido que debe regular la AAI.

3.5. Cierre de la Instalación

El nuevo artículo 22 bis introducido por la Ley 5/2013 dispone, en grandes líneas, que el órgano competente establecerá en la AAI las condiciones para que, tras el cese definitivo de las actividades, se asegure el estado del suelo y las aguas subterráneas.

Así, tras el cese definitivo de las actividades, el titular, en caso de riesgo, deberá evaluar el estado del suelo y la contaminación de las aguas subterráneas por las sustancias peligrosas relevantes utilizadas, producidas o emitidas por la instalación de que se trate, y comunicará al órgano competente los resultados de dicha evaluación

En el caso de que se haya producido una contaminación significativa del suelo o de las aguas subterráneas, el titular debe tomar las medidas adecuadas, se entiende que propondrá a la Administración y ésta le dará el visto bueno, para restablecer el estado conforme a dicho informe base.

En el supuesto de que no se hubiese exigido la realización de un informe base al no existir un riesgo conforme el artículo 22 .1 bis, el titular estará obligado a adoptar las medidas necesarias para que el emplazamiento, teniendo en cuenta su uso actual o futuro aprobado, no cree un riesgo significativo para la salud o el medio ambiente debido a la contaminación del suelo o de las aguas ocasionada por la actividad.

3.6. Inspección ambiental de las instalaciones

La nueva Directiva de Emisiones Industriales acomete, por primera vez, en materia ambiental la regulación a nivel comunitario del régimen de inspección (hasta ahora la UE se limitaba a formular recomendaciones en la materia). Se trata de un sistema de inspecciones periódicas de las instalaciones, que ha de llevarse a cabo de acuerdo con un plan a escala nacional, regional o local, estipulando la Directiva sus requisitos mínimos.

Por su parte, nuestra Ley 5/2013 sólo ha transpuesto parcialmente estos preceptos de la Directiva, optando porque su regulación se incluya en la norma reglamentaria de desarrollo. En la regulación de la actualización de las autorizaciones a la que haremos referencia a continuación, se dispone así que “todas las instalaciones cuyas autorizaciones hayan sido actualizadas deberán estar cubiertas por un plan de inspección en los términos que reglamentariamente se establezcan” (nueva disposición transitoria primera de la Ley 16/2002 introducida por la Ley 5/2013).

En el contenido mínimo de la AAI, se incluyen nuevas prescripciones dirigidas a facilitar las inspecciones, tales como: la obligación de comunicar al órgano competente regularmente –y, al menos, una vez al año, información basada en los resultados del control de las emisiones y otros datos solicitados que permitan al órgano competente verificar el cumplimiento de la autorización; o las “condiciones para evaluar el cumplimiento de los valores límite de emisión” [art. 22, letras i) y k) de la Ley 16/2002).

El mayor problema que suscita el refuerzo de la función inspectora es el derivado de la falta de efectivos y de medios administrativos para acometerla como consecuencia de las restricciones presupuestarias. La Ley permite expresamente delegar la actividad de inspección en entidades privadas, para lo cual define la actividad de inspección como “toda acción llevada a cabo por la autoridad competente o en nombre de ésta” para llevar a cabo las actuaciones de comprobación y control [art. 3, letra w) de la Ley 16/2002 en la redacción introducida por la Ley 5/2013]. A su vez, el nuevo artículo 29 dice que “los órganos competentes en materia de inspección podrán 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; en ningún caso estas actuaciones podrán versar sobre diseño de sistemas, planes o programas de inspección”.

El Consejo de Estado alertó en su dictamen sobre el proyecto de Ley sobre la necesidad de adoptar ciertas cautelas para evitar un uso abusivo de entidades colaboradoras (Dictamen núm. 1297/2012).

4. La impugnación de la AAI: Vías

La AAI es un acto administrativo complejo en la medida que: (i) en el proceso de su resolución, intervienen varias Administraciones públicas –estatal, autonómica y local– así como varios órganos administrativos dentro de una misma Administración; (ii) en su concesión, la Ley 16/2002, deja en determinados aspectos –por ejemplo, en el establecimiento de los valores límites de emisión– amplia libertad a las Administraciones para fijar las condiciones ambientales que deben, en cada caso, regular el funcionamiento de una actividad; y en cuanto a su contenido, el acto incluye una variedad de condiciones o medidas ambientales según el impacto de la actividad, que se encuentran reguladas por distinta normativa ambiental sectorial, debiendo las Administraciones conjugar los requerimientos de la Ley 16/2002 con los de dicha normativa sectorial.

Conforme con lo anterior, el régimen de impugnación de la AAI resulta también complejo, estableciendo el artículo 24 de la Ley 16/2002, al efecto, tres reglas de impugnación contra el acto autoriza torio: una referida a la impugnación de informes vinculantes, otra a la impugnación en vía administrativa de la resolución y la tercera sobre la impugnación en vía contenciosa.

En tal sentido, el artículo 24 de la Ley preceptúa lo siguiente:

1. Los interesados podrán oponerse a los informes vinculantes emitidos en el procedimiento regulado en esta Ley mediante la impugnación de la resolución administrativa que ponga fin al procedimiento de otorgamiento de la autorización ambiental integrada, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 107.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, para los casos en que los citados informes vinculantes impidiesen el otorgamiento de dicha autorización.

2. Cuando la impugnación, en vía administrativa, de la resolución que ponga fin al procedimiento de otorgamiento de la autorización ambiental integrada afecte a las condiciones establecidas en los informes vinculantes, el órgano de la Comunidad Autónoma competente para resolver el recurso dará traslado del mismo a los órganos que los hubiesen emitido, con el fin de que éstos, si lo estiman oportuno, presenten alegaciones en el plazo de quince

días. De emitirse en plazo, las citadas alegaciones serán vinculantes para la resolución del recurso.

*3. Si en el recurso **contencioso-administrativo que se pudiera interponer contra la resolución** que ponga fin a la vía administrativa se dedujeran pretensiones relativas a los informes preceptivos y vinculantes, la Administración que los hubiera emitido tendrá la consideración de codemandada, conforme a lo establecido en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.*

En las siguientes líneas se va a estudiar cada una de las vías de impugnación a disposición de los particulares para ir en contra de una AAI que establece la Ley 16/2002 que, lógicamente, deben ser interpretadas conforme con el artículo 107 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y el artículo 25 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

4.1. Impugnación de los Informes Vinculantes

Del tenor literal del artículo 24.1, parece deducirse que los interesados solo podrán oponerse a los informes vinculantes que han sido emitidos por otras Administraciones en el procedimiento seguido para la concesión de la AAI, una vez ésta haya sido concedida y mediante la impugnación de la resolución administrativa que ponga fin al procedimiento; o cuando dichos informes determinan la imposibilidad de adoptar la AAI. No obstante, dicho artículo debe ser leído al amparo de los artículos 107.1 de la 30/1992 y 25 de la Ley 29/1998, que establecen supuestos más amplios de impugnación contra tales informes.

Conforme al artículo 107.1 de la Ley 30/1992:

1. Contra (...) los actos de trámite, si estos últimos deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento, producen indefensión o perjuicio irreparable a derechos e intereses legítimos, podrán interponerse por los interesados los recursos de (...).

Por tanto, el artículo 107.1 permite la impugnación de cualquier tipo de acto de trámite —categoría en la que se incluyen los informes vinculantes— cuando determinan: (i) la imposibilidad de continuar el procedimiento, que sería el supuesto asimilable al contemplado por el artículo 24.1 de la Ley 16/2002; así como también cuando, (ii) los actos de trámite produzcan indefensión, y (iii) los actos de trámite que produzcan un perjuicio irreparable a derechos e intereses legítimos.

Por su parte, el artículo 25.1 de la Ley 29/1998 declara admisible el recurso contencioso-administrativo en relación con los actos de trámite que pongan fin a la vía administrativa, en los casos en que éstos decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento, que son los supuestos asimilables al del artículo 24.1 de la LPCIC. Junto a éste, sin embargo, incluye también como impugnables los actos de trámite que pongan fin a la vía administrativa y que produzcan indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos.

Por tanto, conforme con lo anterior, no se puede entender el artículo 24.1 de la Ley 16/2002 en sentido de excluir la impugnación —tanto en vía administrativa como en vía contenciosa, según los casos— de informes vinculantes que, sin impedir el otorgamiento de la autorización ambiental integrada, puedan causar indefensión o perjuicios irreparables a derechos o intereses legítimos.

Con todo, se debe tener en cuenta que la posibilidad de impugnación de los informes vinculantes no exime a la Administración competente de su obligación de resolver el procedimiento mediante resolución expresa.

4.2. Impugnación en vía administrativa

Por su parte, el artículo 24.2 de la Ley 16/2002 establece previsiones específicas para recurrir en vía administrativa por parte del titular de la AAI -la Resolución por la que se le ha concedido dicha AAI- regulando, al efecto, el supuesto de que la principal pretensión del recurso se centre en las condiciones ambientales impuestas mediante la técnica del Informe vinculante por cualquier Administración u órgano administrativo distinto del que resuelve.

Se debe tener en cuenta que el artículo 24.2 regula uno de los supuestos concretos que pueden darse en la práctica, mostrando al efecto, una vez más, el carácter complejo de la AAI, en la medida en que pese a que tan solo existe una Administración competente de su resolución, el contenido de las condiciones establecidas en la AAI va a determinar que, junto con la Administración actora de la resolución, también se dé traslado del expediente a la Administración(es) que haya intervenido en la imposición de las condiciones objeto del recurso. De este modo, cuando la impugnación, en vía administrativa, de la resolución que ponga fin al procedimiento de otorgamiento de la AAI afecte a las condiciones establecidas en los informes vinculantes, el órgano de la Comunidad Autónoma competente para

resolver el recurso dará traslado del mismo a los órganos que los hubiesen emitido, con el fin de que éstos, si lo estiman oportuno, presenten alegaciones en el plazo de quince días. De emitirse en plazo, las citadas alegaciones serán vinculantes para la resolución del recurso.

No obstante lo anterior, se debe tener en cuenta que la AAI, como todo acto administrativo, puede ser objeto de un recurso administrativo de alzada o de reposición por cualquiera de los motivos de nulidad o anulabilidad previstos en los artículos 62⁵² y 63⁵³ de la Ley 30/1992. Ambos recursos administrativos son potestativos por parte del titular de la AAI; es decir, que se puede acudir directamente ante los Tribunales para impugnar la resolución por la que se otorgue la AAI, sin necesidad de cumplimentar esta vía administrativa.

En la práctica, las causas de impugnación de una AAI son muy casuísticas, habiéndose recurrido tanto por causas formales (falta del trámite de información pública exigido en el artículo 16 de la Ley 16/2002; falta de documentación en el expediente de la AAI; falta del trámite de audiencia, antes de conceder o no la AAI - artículo 20-), así como por causas materiales (disputa entre las mejores técnicas aplicables para la fijación de los valores límites de emisión; establecimiento de VLE más estrictos que los impuestos en la normativa ambiental sectorial que es de aplicación; exigencia de una determinada medida técnica; etcétera).

En tal sentido, un acto administrativo, expreso o presunto (silencio), puede ser recurrido: (i) en alzada, si ha sido dictado por órgano que cuenta con superior

⁵² Los actos de las Administraciones públicas son nulos de pleno derecho en los casos siguientes:

- Los que lesionen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional.
- Los dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio.
- Los que tengan un contenido imposible.
- Los que sean constitutivos de infracción penal o se dicten como consecuencia de ésta.
- Los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados.
- Los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición.
- Cualquier otro que se establezca expresamente en una disposición de rango legal.

⁵³ 1. Son anulables los actos de la Administración que incurran en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder.
2. No obstante, el defecto de forma sólo determinará la anulabilidad cuando el acto carezca de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin o dé lugar a la indefensión de los interesados.
3. La realización de actuaciones administrativas fuera del tiempo establecido para ellas sólo implicará la anulabilidad del acto cuando así lo imponga la naturaleza del término o plazo.

jerárquico, de forma que dicho recurso se interpondrá ante el órgano superior al que dictó la Resolución; y (ii) en reposición, ante el mismo órgano que lo hubiera dictado, si éste no cuenta con superior jerárquico.

Generalmente, tratándose de CCAA pluri-provinciales que cuentan con un órgano administrativo central (llamados Consejerías o Departamentos) y con Delegaciones Provinciales competentes en materia medioambiental, estas Delegaciones suelen ser las que resuelven las AAI, procediendo, por tanto, contra las mismas un recurso administrativo de alzada ante la Consejería o Departamento competente.

Con todo, se debe tener en cuenta que, en general, salvo errores tipográficos o materiales relevantes, el superior o el propio órgano no suele cambiar los criterios que ha seguido para la fijación de las condiciones impuestas en las AAI.

4.3. Impugnación en vía Contencioso-Administrativa

La Resolución que otorgue la AAI es, asimismo, recurrible ante los órganos judiciales directamente, sin tener que recurrirla, previamente, en vía administrativa y esperar, posteriormente, tras la desestimación, total o parcial, del recurso administrativo impuesto, por resolución expresa o por silencio, conforme a lo dicho en el epígrafe anterior.

El artículo 24.3 de la Ley 16/2002 regula, de nuevo, como caso peculiar, conforme a la naturaleza de la AAI, la interposición de un recurso contra alguna (s) de las condiciones ambientales impuestas por una Administración u órgano distinto al que resolvió la AAI mediante la técnica del Informe vinculante. En tales casos, de nuevo, el titular interpondrá el recurso, junto a la Administración autora de la Resolución – parte demandada-, contra el resto de Administraciones competentes –partes codemandadas-.

Así las cosas, el juez que conozca del recurso dará traslado del expediente, una vez interpuesta la Demanda por el titular de la AAI, a fin de que contesten a la misma: en primer lugar, a la Administración autora de la resolución y, en segundo lugar, a la Administración u órganos competentes autores de los informes vinculantes cuyo contenido se discute. Si estos órganos no se pronunciaron, e incluso no se personaron como Partes del recurso ante el juez, la Administración autora puede defender sus pretensiones frente a las alegaciones del titular o quedarse las mismas sin ser debatidas, entendiéndose, en este último caso, que los hechos alegados

deberían ser confirmados por no haber sido controvertidos. Con todo, es el juez quien ostenta el poder de decisión al respecto.

En la práctica, ha habido muchos recursos contencioso-administrativos contra resoluciones por las que se han concedido las AAI. Conforme al artículo 58 de la Ley 30/1992, las notificaciones de dichas resoluciones incluyen, como mínimo, el texto íntegro de la resolución, con indicación de si es o no definitivo en la vía administrativa, la expresión de los recursos que procedan, órgano ante el que hubieran de presentarse y plazo para interponerlos. En general, los órganos señalados para recurrir han sido los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo – que conocen, entre otros, en única o primera instancia de los recursos que se deduzcan frente a los actos administrativos de la Administración de las Comunidades Autónomas- o las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia -actos de las Administraciones de las Comunidades Autónomas cuyo conocimiento no esté atribuido a los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo-.

Los motivos alegados han sido muy variados, pudiendo clasificarlos en alegaciones de índole material (el contenido de la propia AAI y de las previsiones contenidas en ella), como procedimental (por no haber aplicado los trámites, plazos, los principios y requisitos establecidos en la Ley 16/2002 y la Ley 30/1992).

Con todo, las alegaciones materiales son las más comunes y, entre las mismas, muchas coinciden en señalar el amplio margen de discrecionalidad que tiene la Administración para la fijación de los VLE de las emisiones y de los vertidos o para preceptuar una determinada medida. De esta forma, teniendo en cuenta los criterios tan variados señalados por los artículos 7, 22 y Anejo III, así como por los Documentos BREF para el establecimiento por parte de la Administración del condicionado de la AAI (los límites de emisión o de una determinada tecnología), es difícil, en la práctica, enjuiciar el actuar de la misma y, en definitiva, controlar judicialmente la adecuación legal de las condiciones ambientales establecidas en una AAI.

En tal sentido, llama la atención los casos de diferentes condicionados ambientales de distintas AAI para las emisiones, los vertidos o los residuos de actividades de un mismo sector industrial, con un mismo proceso productivo, diseño y características técnicas de las instalaciones y todas pertenecientes a un mismo titular pero sitas en

distintas CCAA. Generalmente, en estos casos también son muy similares las condiciones locales ambientales o de implantación geográfica, pudiendo señalar como único hecho diferenciador el juicio o la valoración de la Administración actuante.

Así las cosas, es difícil fundamentar legalmente las alegaciones del titular a fin de demostrar que las condiciones impuestas por la Administración no se adecuan a Derecho. Es más, la mayoría de los recursos interpuestos requieren por parte del titular la presentación de un Informe pericial elaborado por técnicos expertos, a fin de apoyar legalmente sus pretensiones. Ello conlleva solicitar la práctica de la prueba en el recurso, a fin de que dichos peritos expliquen ante el juez los extremos técnicos de las alegaciones que se discuten. En consecuencia, los recursos suelen ser largos y costosos.

Por tanto, antes de recurrir la resolución por la que se concede una AAI, es conveniente ponerse en contacto con la Administración autora de la misma u órganos administrativos participantes, a fin de consensuar una solución aceptable por ambas partes.

4.4. Impugnación ante el silencio administrativo

Por último, se debe tener presente que si no hay notificación de resolución expresa, pasados nueve meses desde la presentación de la solicitud de AAI, se entenderá desestimada tal solicitud. Se establece de esta forma la regla del silencio negativo, que resulta en este caso obligada, dado que la Directiva IPPC exige una resolución expresa "por escrito" en la que se incluya el condicionado ambiental de su funcionamiento, lo que impide la aplicación del silencio positivo.

Se trata de una presunción que la ley establece en garantía del recurrente ante la pasividad de la Administración al resolver. El silencio administrativo debe, pues, entenderse como una presunción legal, una ficción que la ley establece a favor del particular. En este caso, cuando la Administración no resuelve la solicitud de la AAI instada por un titular de una actividad, su silencio equivale a una decisión presunta denegatoria. Basta, por tanto, que no se notifique la decisión dentro del plazo legal establecido para que se dé el supuesto de hecho previsto en la norma.