

**“REAL DECRETO 815/2013 POR EL QUE SE APRUEBA EL  
REGLAMENTO DE EMISIONES INDUSTRIALES: NOVEDADES EN  
MATERIA DE AUTORIZACIÓN AMBIENTAL INTEGRADA Y DE  
INSTALACIONES DE INCINERACIÓN Y COINCINERACIÓN DE  
RESIDUOS”**

**Autora:** Blanca Lozano Cutanda, Catedrática de Derecho Administrativo de la Universidad del País Vasco, Consejera de Gómez-Acebo & Pombo

**Autora:** Zenaida Olano Rodríguez, Abogada de Gómez-Acebo & Pombo

**Resumen:**

El Real Decreto 815/2013, de 18 de octubre (BOE de 19 de octubre), ha aprobado el Reglamento de emisiones industriales y de desarrollo de la Ley 16/2002 de Prevención y Control Integrados de la Contaminación. Con esta norma, se completa la transposición de la Directiva 2010/75/UE, “sobre las emisiones industriales (prevención y control integrados de la contaminación)”, conocida como Directiva IED (Industrial Emissions Directive).

**Sumario:**

**I. Introducción**

**II. Novedades introducidas en la autorización ambiental integrada**

**III. Novedades en materia de incineración y co-incineración de residuos**

**I. INTRODUCCIÓN**

La Directiva sobre las emisiones industriales refundió la anterior Directiva 2008/1/CE relativa al Control y la Prevención Integrados de la Contaminación con otras seis directivas relativas al control de las emisiones contaminantes de la Industria, de tal forma que ha establecido un nuevo marco general único para el control de las principales actividades industriales.

En nuestro país, la transposición de esta Directiva se ha llevado a cabo en dos fases: la Ley 5/2013, de 11 de junio, por la que se modifican la Ley de prevención y control integrados de la contaminación y la Ley de Residuos y Suelos Contaminados, llevó a cabo una incorporación parcial de la Directiva mediante la modificación de la Ley 16/2012, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación (LPCIC en adelante), y remitió a una norma reglamentaria posterior, la que ahora se dicta, su desarrollo y la transposición de las disposiciones de carácter técnico (en la disposición final séptima del Real Decreto se precisan cuáles son, en concreto, los preceptos de la Directiva IED que el Reglamento transpone). Además, la Ley 5/2013 aprovechó para modificar algunos aspectos de la LPCIC, en especial para impulsar una mayor simplificación administrativa, que el Reglamento también desarrolla.

El Reglamento de emisiones industriales ahora aprobado por el Real Decreto 815/2013 (en adelante, “Reglamento de emisiones industriales” o “Reglamento”) desarrolla, por tanto, de forma completa la LPCIC tras las modificaciones introducidas por la Ley 5/2013 y regula además, en transposición de la Directiva EIS, las disposiciones especiales y técnicas para determinar los valores límite de emisión y para el control de las emisiones aplicables a tres tipos de instalaciones industriales: instalaciones de incineración y co-incineración de residuos (capítulo IV y anejo 2); grandes instalaciones industriales (capítulo I y anejo 3); e instalaciones de producción de dióxido de titanio (capítulo VI y anejo 4). Para el resto de los sectores industriales, los valores límite de emisión deberán ser establecidos en la AAI por la autoridad competente de la Comunidad Autónoma de acuerdo con las prescripciones contenidas en la LPCIC y en el propio Reglamento. Todas las actividades incluidas en el anejo 1 de la LPCIC que emitan contaminantes a la atmósfera quedarán sometidas a estas prescripciones, quedando por ello excluidas de la aplicación del anexo IV del Decreto 833/1975, que desarrolla la Ley de protección del medio ambiente atmosférico (disposición final primera). El Reglamento introduce, por último, algunas modificaciones en las categorías de actividades industriales que deben cumplir con los requerimientos de información ambiental establecidos en Real Decreto 508/2007, por el que se regula el suministro de información sobre emisiones del Reglamento E-PRTR y de las autorizaciones ambientales integradas (nuevo anexo I contenido en el anejo 5 del Reglamento).

El Reglamento de emisiones industriales está dotado de carácter básico (disposición final quinta), y viene a derogar y a sustituir al Reglamento de desarrollo de la Ley de Prevención y Control Integrados de la Contaminación (aprobado por Real Decreto

509/2007) y al Real Decreto 653/2003, sobre incineración de residuos. Interesa señalar, por último, que la disposición transitoria única contiene un régimen de aplicación transitoria que difiere la aplicación de sus disposiciones para determinadas instalaciones.

## II. NOVEDADES INTRODUCIDAS EN LA AUTORIZACIÓN AMBIENTAL INTEGRADA

<p>1. Alcance de la autorización ambiental integrada</p>	<ul style="list-style-type: none"><li>● El Reglamento precisa al alcance de la autorización ambiental integrada (AAI) en su art. 6, confirmando la ampliación de su ámbito de aplicación introducido por la Ley 5/2013. Esta Ley modificó la definición de la AAI, eliminando la exigencia de que una o más instalaciones o partes de instalaciones que tengan la misma ubicación sean explotadas “por el mismo titular” para poder obtener esta autorización, de tal forma que “tal autorización podrá ser válida para una o más instalaciones o partes de instalaciones que tengan la misma ubicación”. El Reglamento precisa, en este sentido, que la AAI incluirá todas las actividades enumeradas en el anejo 1 que se realicen en la instalación y, además, aquellas otras que cumplan los siguientes requisitos:<ul style="list-style-type: none"><li>a) Que se desarrollen en el lugar del emplazamiento de la instalación que realiza una actividad del anejo 1,</li><li>b) que guarden una relación de índole técnica con la actividad del anejo 1, y</li><li>c) que puedan tener repercusiones sobre las emisiones y la contaminación que se vaya a ocasionar.</li></ul></li><li>● Aunque las instalaciones incluidas en la AAI pertenezcan a titulares distintos, las actuaciones relativas a la autorización tendrán lugar con uno sólo, que será el que haya presentado la solicitud, salvo que se designe un representante distinto (art.</li></ul>
--	--

	<p>8.2).</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• En cuanto al tipo de industrias y actividades industriales sometidas a la AAI, el anejo 1 del Reglamento las define con mayor grado de detalle que la LPCIC, teniendo en cuenta, entre otros criterios, los BREF's elaborados para los diferentes grupos de actividades industriales.</li></ul>
<p><b>2.</b> Posible foco virtual único sumatorio de todos los focos atmosféricos</p>	<p>El Reglamento introduce la novedad de que, si en la AAI se incluyen varios procesos o actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera (tanto si pertenecen a una instalación o a varias instalaciones, incluso de titulares distintos, que tengan la misma ubicación, en los términos expuestos), se podrá considerar un foco virtual, sumatorio de todos los focos atmosféricos, que permita establecer valores límite de emisión globales para cada uno de los contaminantes generados, siempre que se garantice un nivel de protección equivalente a la utilización de valores límite de emisión individuales (art. 6.3).</p>
<p><b>3.</b> Contenido del informe del Ayuntamiento, de la solicitud y de la AAI</p>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Se declara que el informe urbanístico del Ayuntamiento es independiente de la licencia de obras o de cualquier otro medio de intervención municipal y, a la vez, se acota su contenido a “la conformidad del proyecto con la normativa urbanística aplicable en relación con la parcela donde esté o vaya a estar ubicada la instalación en el momento de la solicitud” (art. 7).</li><li>• En el contenido de la solicitud de AAI, a las prescripciones del artículo 12.1 de la LPCIC se añaden las dirigidas a la identificación al titular de la instalación y de cada uno de los focos de emisión de contaminantes atmosféricos, así como las necesarias para determinar las medidas relativas a las condiciones de explotación en situaciones distintas a las normales (art. 8).</li></ul>

	<ul style="list-style-type: none"><li>● Se introducen algunos complementos y precisiones en el contenido que, como mínimo, debe contener de la AAI (art. 10):<ul style="list-style-type: none"><li>- Deberá contener el número de gestor y productor de residuos correspondiente a la instalación o instalaciones e identificar cada uno de los focos de emisión de contaminantes atmosféricos.</li><li>- El órgano competente tendrá en cuenta en su otorgamiento el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la legislación de eficiencia energética.</li><li>- Los requisitos de control de las emisiones se basarán, en su caso, en las conclusiones sobre monitorización recogidas en las conclusiones relativas a las MTD, y el Reglamento precisa cómo ha de fijarse su frecuencia periódica por el órgano competente.</li><li>- Para las instalaciones certificadas mediante el sistema EMAS, el órgano competente deberá tener en cuenta que el cumplimiento de las obligaciones de control derivadas de este sistema podrá servir para el efectivo cumplimiento de las obligaciones de control derivadas del Reglamento y de la LPCIC.</li><li>- Además, como resulta de lo dispuesto en el art. 6.2, cuando una AAI sea válida para varias instalaciones o partes de instalación explotadas por diferentes titulares, deberá delimitarse el alcance de la responsabilidad de cada uno de ellos, que será solidaria salvo que las partes acuerden lo contrario.</li></ul></li></ul>
4. Inicio de la actividad autorizada	<ul style="list-style-type: none"><li>● Plazo máximo: sin perjuicio de lo que dispongan las comunidades autónomas, el art. 12 establece un plazo de cinco años para el inicio de la actividad desde el otorgamiento de la AAI (salvo que la autorización establezca uno distinto).</li><li>● La actividad no podrá iniciarse sin que su titular presente una</li></ul>

	<p>declaración responsable indicando su fecha de inicio y el cumplimiento de las condiciones fijadas en la autorización.</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Una vez iniciada la actividad, se realizará una visita de inspección de conformidad con las propias prescripciones del Reglamento. Se precisa que todo ello es “sin perjuicio de la responsabilidad ambiental del operador” que pueda exigírsele al amparo de la Ley 26/2007, de Responsabilidad Medioambiental, para aclarar que este control del inicio no afecta a la responsabilidad objetiva a la que se someten, conforme a dicha Ley, los operadores de las actividades que requieren AAI.</li></ul>
<p><b>5.</b> Regulación del cese temporal de actividad</p>	<ul style="list-style-type: none"><li>• En caso de cese temporal de la actividad autorizada, no superior a dos años, bastará con una comunicación previa de su titular para que, en este plazo, pueda reanudar la actividad de acuerdo con las condiciones de la autorización (previa presentación de nueva comunicación), o bien realizar el cambio de titularidad de la instalación o actividad, continuando el nuevo titular en las mismas condiciones (también previa comunicación).</li><li>• Una vez transcurridos dos años desde la comunicación de cese temporal sin que se produzca la reanudación de la actividad, el órgano competente otorgará un mes al titular para acreditar el reinicio y, si no se produce, se procederá, según corresponda, al cierre de la instalación o instalaciones o a su baja en el inventario de instalaciones sujetas a AAI, en el caso de que la instalación continúe pero como consecuencia del cese de la actividad su quede por debajo de los umbrales del anejo 1.</li></ul>
<p><b>6.</b> Criterios y procedimiento simplificado de modificación sustancial de la AAI</p>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Una de las principales medidas de agilización y simplificación administrativas de la Ley 5/2013 fue eliminar la necesidad de solicitar una nueva AAI cuando se introduzcan modificaciones calificadas como sustanciales en la instalación: ahora ya sólo es preciso tramitar la modificación de la autorización, por el procedimiento simplificado que regula el Reglamento (art. 15).</li></ul>

	<ul style="list-style-type: none"><li>• Además de regular este procedimiento, el art. 14 del Reglamento incide en los criterios para considerar que una modificación ha de calificarse como sustancial de dos maneras:<ul style="list-style-type: none"><li>a) Se resta objetividad al criterio previsto en el art. 10.6 LPCIC, en virtud del cual “cualquier ampliación o modificación de las características do del funcionamiento de una instalación se considerará sustancial si la modificación o la ampliación alcanza por sí sola los umbrales de capacidad establecidos, cuando éstos existan, en el anejo 1, o si ha de ser sometida al procedimiento de evaluación de impacto ambiental”, pues el Reglamento requiere, además, que la modificación consista en “un cambio no previsto en la autorización ambiental integrada originariamente otorgada, que afecte a las características, a los procesos productivos o a la extensión de la instalación, que represente una mayor incidencia sobre la seguridad, la salud y el medio ambiente”.</li><li>b) Se añaden otros nueve criterios cuantitativos y cualitativos que, unidos al citado presupuesto, motivan la calificación de una modificación como sustancial. Se precisa, en todo caso, que estos criterios tienen “carácter no limitativo”, aunque en relación a ellos el órgano competente para otorgar la AAI “podrá fijar criterios más restrictivos en determinados casos que se deriven de las circunstancias concretas de la modificación que se pretenda introducir”, lo que apunta a la necesidad de motivación.</li></ul></li><li>• El procedimiento simplificado para la autorización de la modificación tiene una duración máxima de 6 meses (frente a los 9 del procedimiento ordinario para la obtención de la AAI), tras el cual se entiende desestimada. Junto con la solicitud se presenta un proyecto básico centrado en la modificación, sus impactos y las medidas para controlar las emisiones al medio ambiente, y en la tramitación se suprime la necesidad de informe urbanístico del Ayuntamiento, salvo que varíen las circunstancias urbanísticas sobre las que se informó</li></ul>
--	--

	<p>inicialmente; tampoco deberá presentarse aquella documentación referida a elementos de la instalación, del proceso productivo y del lugar del emplazamiento que ya hubiera sido aportada cuando se solicitó la autorización original.</p>
<p>7. Procedimiento simplificado para la revisión de la AAI</p>	<p>Cuando deba procederse a la revisión de oficio de la autorización según lo previsto en el art. 25 de la LPCIC (bien porque se hayan aprobado las conclusiones relativas a las MTD para determinada actividad, o bien porque se cumpla alguna de las circunstancias previstas en su art. 25.4), el órgano competente para otorgar la AAI solicitará al titular de la autorización que aporte la documentación que hayan especificado los órganos que deban pronunciarse sobre las materias ambientales de su competencia y, en su caso, los resultados del control de las emisiones y otros datos que permitan una comparación del funcionamiento de la instalación con las mejores técnicas disponibles descritas en las conclusiones relativas a las MTD (art. 16).</p> <p>Para resolver sobre la revisión de la autorización, se seguirá el procedimiento simplificado previsto para las modificaciones sustanciales.</p>
<p>8. Regulación del régimen de inspección de las instalaciones</p>	<p>El Reglamento contiene en su Capítulo III una regulación completa del régimen de inspección de las instalaciones previsto en la Directiva IED que apenas fue desarrollado por la Ley 5/2013. Se trata de una novedad importante: por primera vez en materia ambiental, se regula a nivel comunitario el régimen de inspección aplicable a las instalaciones y se transpone, con carácter de legislación básica, por la legislación estatal.</p> <p>Como aspectos más relevantes de esta regulación pueden destacarse:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• La responsabilidad de las labores de inspección ambiental se</li></ul>

	<p>encomienda a los “inspectores ambientales”, que el Reglamento define como “funcionarios adscritos al órgano que ejerza las competencias en materia de inspección ambiental”, reconociéndoles la condición de “agentes de la autoridad” en el ejercicio de sus funciones. Se establece, de esta forma, un marco común para las inspecciones, que se llevan a cabo actualmente de forma muy diversa en cada Comunidad Autónoma.</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Las actuaciones materiales de inspección no reservadas a estos inspectores podrán ser ejercidas por las entidades designadas que demuestren la capacidad técnica necesaria.</li><li>• Se establecen obligaciones de los titulares de las instalaciones de permitir el acceso y de prestar colaboración a los inspectores ambientales.</li><li>• Todas las instalaciones sometidas a AAI deberán estar cubiertas por un plan de inspección ambiental, cuyo contenido precisa el artículo 23 del Reglamento.</li><li>• El plan de inspección se completará con los programas de inspección, que incluirán la frecuencia de las visitas de inspección <i>in situ</i>, teniendo en cuenta que la primera habrá de llevarse a cabo en el plazo de un año desde el inicio de la actividad y que el periodo entre dos visitas no superará un año en las instalaciones que plateen los riesgos más altos y tres en las de riesgos menores.</li><li>• La evaluación sistemática de los riesgos ambientales tendrá en cuenta: el impacto potencial y real de las instalaciones sobre la salud humana y el medio ambiente; su historial de cumplimiento de las condiciones de la AAI; y la participación del titular en el sistema EMAS.</li><li>• En relación a las inspecciones <i>in situ</i>, el Reglamento regula con detalle su documentación en la correspondiente acta y la elaboración de un informe, que será notificado al titular de la instalación para que realice las alegaciones que estime</li></ul>
--	---

	<p>convenientes y adopte las medidas indicadas en el mismo (sin perjuicio de la eventual apertura de un procedimiento sancionador, si se hubieran detectado incumplimientos).</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Tanto los planes y programas de inspección como los informes realizados después de cada visita se harán públicos (con los límites previstos en la Ley 27/2006, de acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente).</li><li>• Se regulan también las inspecciones ambientales no programadas, dirigidas a “investigar denuncias graves sobre aspectos ambientales, accidentes graves e incidentes ambientales y casos de incumplimientos de normas”.</li></ul>
--	---

### **III. NOVEDADES EN MATERIA DE INCINERACIÓN Y COINCINERACIÓN DE RESIUDOS**

El Capítulo IV del Reglamento incorpora, en transposición de la Directiva IED, las disposiciones especiales para las instalaciones de incineración y coincineración de residuos, regulando: su ámbito de aplicación; el régimen y el procedimiento de la autorización a que se someten este tipo de instalaciones; cómo debe realizarse la entrega y recepción de residuos: los requisitos que deben cumplir el diseño, equipamiento, construcción y explotación de estas instalaciones: la autorización necesaria para cambiar las condiciones de la explotación; los valores límite de emisión a la atmósfera y el agua; las condiciones de funcionamiento; la verificación del valor de eficiencia energética de las instalaciones de incineración de residuos domésticos; y los deberes de presentación de informes y de información al público en este tipo de instalaciones. El anejo 2 establece, por su parte, las disposiciones técnicas aplicables para la determinación de los valores límite de emisión de estas instalaciones.

Las disposiciones contenidas en el Capítulo IV del Reglamento no incluyen variaciones sustanciales de las contenidas en el Real Decreto 653/2003, al que sustituye. Cabe no obstante reseñar, las siguientes novedades:

a) Se completan y amplían las previsiones sobre las mediciones a las aguas y la atmósfera, por exigencia de la Directiva. Así, en el artículo 34.3 del Reglamento, relativo a los valores límite de emisión de aguas, se añade al contenido del artículo correspondiente de la misma materia del Real Decreto 653/2003 que “el sistema de evacuación de las aguas residuales al medio receptor no permitirá que la concentración de las sustancias determinantes del vertido en el punto donde se vierten las aguas residuales sea superior a la concentración de las sustancias contaminantes del vertido en el punto de control” o el artículo 36.5 del Reglamento, sobre las mediciones, amplía lo establecido en el anterior Real Decreto, ya que las mediciones periódicas de las mediciones a la atmósfera y a las aguas del Anexo 2 se llevarán “sin perjuicio de lo establecido por el organismo de cuenca en el caso de vertidos al dominio público hidráulico en cuencas gestionadas por la Administración General del Estado”.

b) Se incorporan a la regulación de las instalaciones de incineración y co-incineración de residuos nuevas disposiciones que han sido aprobadas con posterioridad al Real Decreto 653/2003. Este es el caso del artículo 40 del Reglamento, relativo a la verificación del valor de eficiencia energética de las instalaciones de incineración de residuos domésticos (el artículo 28.1.e.4º se refiere a instalaciones de incineración de residuos domésticos y se remite al artículo 40), o del plazo concreto de 30 días para presentar las alegaciones que se consideren oportunas sobre la autorización antes de que el órgano competente se pronuncie al respecto (conforme a 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).

Las mayores novedades respecto de la regulación anterior son las contenidas en el anejo 2 sobre las prescripciones técnicas aplicables para determinar los niveles límite de emisión.

Como primera apreciación, procede señalar que en el Reglamento, en línea con la Directiva que transpone, se indica que el volumen es estándar “Nm<sup>3</sup>”. Que sea estándar significa que se basa en las condiciones estándar: presión de 101,3 kPa y temperatura de 273,15 K. En el Real Decreto 653/2003, se indicaba en cambio como volumen “m<sup>3</sup>”, pero también se establecían como condiciones el mismo nivel de presión de 101,3 kPa y una temperatura de 273 K (temperatura estándar pero más redondeada), por lo que a efectos prácticos tiene la misma significación.

En cuanto a la determinación de los valores límite de emisión a la atmósfera para la coincineración de residuos, resultan destacables las siguientes diferencias entre la nueva y la antigua regulación:

- En relación con las disposiciones especiales para hornos de cemento en que se coincinieren residuos, el valor límite de emisión total de NO<sub>x</sub> del actual Real Decreto (500 mg/Nm<sup>3</sup>) es inferior al anterior valor (800 mg/Nm<sup>3</sup>). Se permite, no obstante, que “hasta el 1 de enero de 2016, el órgano competente podrá autorizar exenciones respecto del valor límite de NO<sub>x</sub> (...) siempre y cuando la autorización fije un valor de NO<sub>x</sub> no superior a 800 mg/Nm<sup>3</sup>”.
- En relación con las disposiciones especiales para las instalaciones de combustión que coincinieren residuos, el Cproceso expresado como valores medios diarios lo tenemos expresado tanto para combustibles líquidos, como para biomasa y combustibles sólidos (en el Real Decreto 653/2003 se establecían ciertas exenciones para combustibles líquidos y biomasa en algunos supuestos). Interesa asimismo señalar que en el anejo 2, parte 2.2 del Reglamento se establecen tres casos distintos de aplicación transitoria para combustibles sólidos, biomasa y combustibles líquidos<sup>1</sup>:
  - Cproceso expresado como valores medios diarios (mg/ m<sup>3</sup>) válido hasta la fecha indicada en la Disposición transitoria primera, apartado 5.
  - Cproceso expresado como valores medios diarios (mg/ m<sup>3</sup>) válido a partir de la fecha indicada en la Disposición Transitoria primera, apartado 6.
  - Cproceso para las instalaciones de combustión a que se refiere el artículo 44.3 con excepción de las turbinas de gas y los motores de gas.
- Si observamos las tablas concretas, podemos observar que en el Reglamento para el dióxido de azufre se permite escoger entre un número de mg/Nm<sup>3</sup> y la

---

<sup>1</sup> Debe tenerse en cuenta que existen erratas en la redacción de los dos primeros casos de aplicación transitoria recientemente mencionados. Así, éstos se remiten a la Disposición transitoria primera, apartados 5 y 6, respectivamente, cuando deberían remitirse a la Disposición transitoria única, apartados 4 y 5, respectivamente.

Asimismo, existen errores en la redacción de los puntos 4 y 5 de la Disposición transitoria única del Reglamento, debido a que en su punto 4 se indica “*parte 4, punto 3.1*” cuando en realidad corresponde el texto “*parte 2, punto 2.1*” y en su punto 5 se hace mención a la “*parte 4, punto 3.2*” cuando se trata de la “*parte 2, punto 2.2*”.

tasa de desulfuración a un cierto porcentaje. También, que para ciertos casos (por ejemplo, la turba) las cantidades de Cproceso de sustancia contaminante permitidas son distintas que para el resto de supuestos que contengan la misma sustancia.

- Pero, sobre todo, debe destacarse que los valores de Cproceso que se indican en las tablas del Reglamento, cuando difieren de los establecidos en el Real Decreto 653/2003, son inferiores. Los valores que figuran en las tablas del Reglamento se corresponden con los que fija la Directiva 2010/75/UE.