



La Directiva 96/61/CE, de 24 de septiembre, relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación (*)

JUAN JOSÉ PERNAS GARCÍA
*Licenciado en Derecho.
Universidad de Santiago*

SUMARIO

Los primeros desarrollos de la normativa comunitaria para el control de las instalaciones industriales han sido articulados bajo el prisma de un enfoque sectorial, mediante la aprobación de normas que centran sus objetivos en el control autónomo y compartimentado de las diversas formas de contaminación (aguas, atmósfera, y residuos). Ello dio lugar a la aprobación, entre otras, de las siguientes directivas: Directiva 75/442/CEE, relativa a los residuos; Directiva 84/360/CEE, relativa a la lucha contra la contaminación atmosférica procedente de las instalaciones industriales, y la Directiva 76/464/CEE, relativa a la contaminación causada por determinadas sustancias peligrosas vertidas en el medio acuático de la Comunidad.

A partir de la década de los ochenta surge la necesidad de ofrecer una nueva óptica para el control de la polución industrial. Era necesario desarrollar una estrategia de aproximación basada en un enfoque coherente y coordinado de tratamiento integral y global de la polución derivado de las actividades industriales.

La Directiva 96/61 no es novedosa en el sentido en que refiere a la utilización del instrumento clásico de intervención pública en materia ambiental: la autorización administrativa. La novedad de esta técnica preventiva se percibe en su enfoque integrado en la necesidad de abordar el control de la polución derivada de las instalaciones industriales desde una perspectiva holística e integral. También destaca la iniciativa de la Directiva para incluir en su ámbito de aplicación un sector ambiental, el suelo, que hasta ese momento era desconocido en la política ambiental de la Unión Europea. Representa, en definitiva, un punto de ruptura importante en la política ambiental comunitaria, tanto desde un punto de vista cualitativo como conceptual (1).

Palabras clave: Medio ambiente, contaminación, control, valores límite.

(*) Este artículo es el resumen del trabajo presentado a la Fundación MAPFRE como resultado final de la investigación desarrollada durante el año 2000 a raíz de una beca concedida en la convocatoria Fundación MAPFRE-Universidad de La Coruña, del curso 1999-2000.

(1) Cfr. FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, DIONISIO (1999): «Régimen Jurídico del control integrado en la contaminación», *RD Amb*, núm. 22, pp. 22. En ese mismo sentido se manifiesta FUENTES BODELÓN: «Comentarios a la Directiva sobre Prevención y Control integrados de la contaminación», *RD Amb*, núm. 19, pp. 51 y VALENCIA MARTÍN (1997): «El régimen jurídico del control integrado de la contaminación», *NUE*, núm. 153, p. 140.

INTRODUCCIÓN

Tras el impulso dado por el V Programa de Acción Ambiental de la Comunidad Europea (2) a la instauración de la técnica del control integrado de la contaminación, surge la *Directiva 96/61, relativa a la prevención y al control integrado de la contaminación atmosférica* (3) (también denominada IPPC, que hace referencia a la denominación inglesa Integrated Pollution Preventive Control). La Directiva IPPC nace, por tanto, de la consideración de que el tratamiento sectorial del control de las emisiones a los distintos vectores (agua, atmósfera o suelo) podía potenciar la transferencia de contaminación entre los diferentes ámbitos del medio ambiente.



La principal novedad de la Directiva 96/61/CE, en su enfoque integral de la prevención y control de la contaminación atmosférica.

OBJETIVO

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

Pero esta necesidad de control integrado no sólo se va a proyectar sobre los diferentes modos de emisiones de las actividades industriales, sino que también despliega sus efectos sobre los sistemas administrativos de fiscalización de las emisiones. Prescribe para ello la instauración de un sistema

de ventanilla única que permita tramitar de manera simultánea, mediante un permiso único e integrado, las diversas autorizaciones exigidas, evitando así la dispersión de organismos y condiciones de autorización provocada por un sistema de control sectorial de las distintas formas de contaminación.

CONCEPTO DE CONTAMINACIÓN

La *Directiva 96/61 sobre prevención y control integrados de la contaminación* define contaminación como «la introducción directa o indirecta, mediante la actividad humana, de sustancias, vibraciones, calor o ruido en la atmósfera, el agua o el suelo que pueden tener efectos perjudiciales para la salud humana o la calidad del medio ambiente, o que puedan causar daños a bienes materiales, o deteriorar o perjudicar el disfrute u otras utilidades legítimas del medio ambiente» (4).

En esta misma Directiva se define el concepto de sustancia como «los ele-

mentos químicos y sus compuestos, con la excepción de las sustancias radioactivas en el sentido de la Directiva 80/836/Euratom y de los organismos modificados genéticamente con arreglo a las Directivas 90/219/CEE y 90/220/CEE». De otra parte, y a pesar de que Fuentes Bodelón considera que los olores no están incluidos en el ámbito de aplicación de la Directiva (5), éstos deberían entenderse incluidos en la denominación genérica de sustancia.

ÁMBITO DE APLICACIÓN MATERIAL

A) Contaminantes a tener en cuenta

En coherencia con su enfoque global, la Directiva recoge, en su Anexo III, la lista indicativa de las principales sustancias contaminantes, del aire y del agua, que se tomarán obligatoriamente en consideración si son pertinentes para fijar valores límite de emisiones (6).

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

(3) DOCE L 257, 10/10/1996 Los plazos de aplicación de la Directiva son los siguientes: Entrada en vigor (artículo 22), 20 días después de su publicación (10/10/1996), es decir, el 30/10/1996; plazo de transposición (artículo 21), tres años desde la entrada en vigor, 30/10/1999; plazo de aplicación a nuevas instalaciones (artículo 4), tres años después desde la entrada en vigor 30/10/1999; plazo para las existentes (artículo 5), ocho años desde la fecha de puesta en aplicación, 30/10/2007; primer informe a la Comisión sobre los valores límites (artículo 16), 18 meses desde la fecha de aplicación, 30/4/2001, y primer informe de aplicación (artículo 16), tres años desde la aplicación, 30/10/2002.

(4) Artículo 2.2 de la Directiva 96/61.

(5) Cfr. FUENTES BODELÓN, FERNANDO (1999): El nuevo régimen de licencias en la Directiva 96/61 sobre prevención y control integrado de la contaminación, Editorial Comares, Granada, p. 88.

(6) En cuanto a la contaminación atmosférica, la Directiva IPPC prevé el control sobre las siguientes sustancias: óxidos de azufre y otros compuestos de azufre; óxidos de nitrógeno y otros compuestos de nitrógeno; monóxido de carbono; compuestos orgánicos volátiles; metales y sus compuestos; polvos; amianto (partículas en suspensión, fibras); cloro y sus compuestos; flúor y sus compuestos; arsénico y sus compuestos; cianuros; sustancias y preparados respecto de los cuales se haya demostrado que poseen propiedades cancerígenas, mutágenas o puedan afectar a la reproducción a través del aire, y policlorodibenzodioxina y policlorodibenzofuranos. En cuanto a los vertidos al agua, los contaminantes a controlar son los siguientes: compuestos organohalogenados y sustancias que puedan dar origen a compuestos de esta clase en el medio acuático; compuestos organofosforados; compuestos organoestánicos; sustancias y preparados cuyas propiedades cancerígenas, mutágenas o que puedan afectar a la reproducción en el medio acuático o vía el medio acuático estén demostradas; hidrocarburos persistentes y sustancias orgánicas tóxicas persistentes y bioacumulables; cianuros; metales y sus compuestos; arsénico y sus compuestos; biocidas y productos fitosanitarios; materias en suspensión; sustancias que contribuyen a la eutrofización (en particular, nitratos y fosfatos), y sustancias que ejercen una influencia desfavorable sobre el balance del oxígeno (y computables mediante parámetros tales como DBO, DCO).

B) Actividades potencialmente contaminadoras

1. Concepto de instalación industrial

La Directiva 96/61 define «instalación» como la «unidad técnica fija en la que se llevan a cabo una o más de las actividades enumeradas en el Anexo I, así como cualesquiera otras actividades directamente relacionadas con aquellas que guarden una relación de índole técnica con las actividades llevadas a cabo en dicho lugar y pueden tener repercusiones sobre las emisiones y la contaminación».

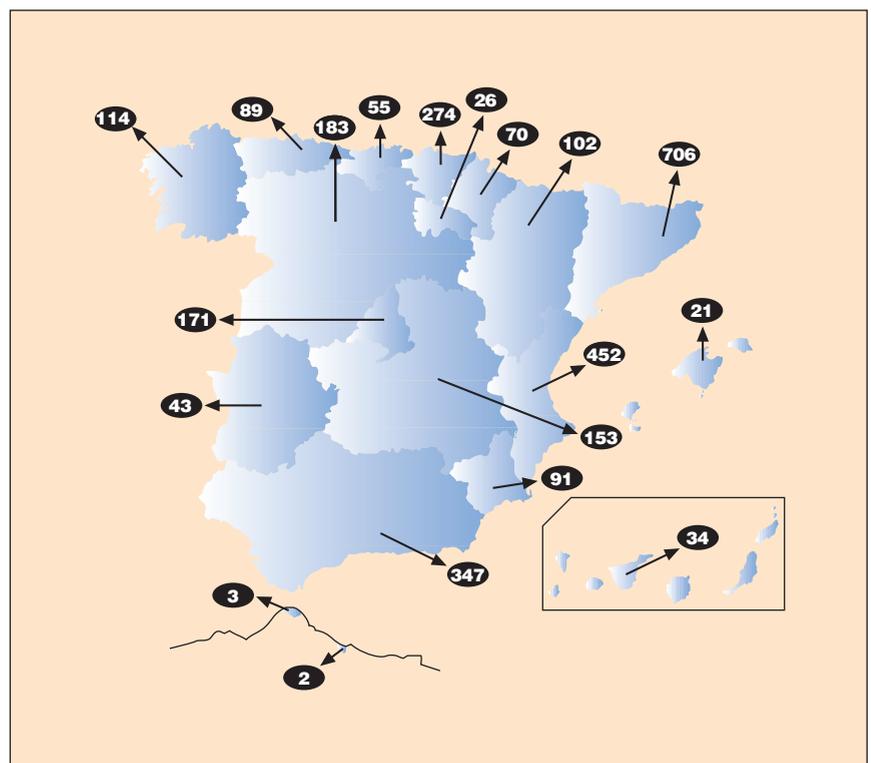
2. Listas de Categorías e instalaciones industriales

La Directiva recoge, en su Anexo I, las categorías de actividades comprendidas en el ámbito de aplicación de la Directiva (7). Las instalaciones incluidas en el ámbito de aplicación de la Directiva son aquellas, que en principio, pueden tener una repercusión más importante sobre el medio ambiente (8), aunque queden excluidas actividades tan importantes como las agrarias, los transportes, o las instalaciones mineras. Debido a los problemas y costes económicos que se podrían derivar de la aplicación de la Directiva, ésta no es de aplicación a las pequeñas y medianas empresas. La Decisión núm. 2179/98/CE, de 24 de septiembre de 1998, de revisión del V Programa de Acción, propone la extensión de la técnica de control integrado a las instalaciones de menor tamaño (9). Quedan fuera del ámbito de aplicación de la Directiva las instalaciones o partes de instalaciones utilizadas para la investigación y experimentación de nuevos productos y procesos.

3. Instalaciones nuevas y existentes

La Directiva 96/61 diferencia entre instalaciones nuevas e instalaciones existentes, lo cual repercutirá necesariamente en el régimen a aplicar y en

FIGURA 1. Número de centros afectados por la Directiva IPPC.



Fuente: Fundación Entorno.

los plazos para su cumplimiento. A las instalaciones nuevas se les aplicará de inmediato las nuevas exigencias, y en cuanto a las existentes, se adopta un sistema de aplazamiento para su cumplimiento, sin perjuicio de que algunas de las obligaciones tengan efecto inmediato.

Así, la Directiva IPPC define como *instalación existente* «una instalación en funcionamiento o, en el marco de la legislación existente antes de la fecha de puesta en aplicación de la presente directiva, una instalación autorizada o que haya sido objeto, en opinión de la autoridad competente, de una solicitud completa de autorización, siempre que dicha instalación se ponga en servicio, a más de tardar, un año después de la fecha de puesta en aplicación de la presente directiva». Es decir, se entienden incluidas dentro del concepto de instalación exis-

tente las instalaciones que ya estén en funcionamiento y aquellas que ya estén autorizadas o para las que se presentara solicitud de autorización en el marco de la legislación vigente antes de la fecha de puesta en aplicación de la Directiva, es decir, antes del 30 de octubre de 1999. Este último supuesto, instalación autorizada o en trámite de autorización, está condicionado a que dicha instalación se ponga en servicio, a más tardar, un año después de la fecha de puesta en aplicación de la presente Directiva.

4. El concepto de titular

Una vez definidas cuáles van a ser las actividades afectadas, tiene importancia determinar qué vamos a entender por titular de esas instalaciones. La Directiva define este concepto co-

(7) Las categorías en las que aparecen clasificadas el elevado número de actividades recogidas en el Anexo I de la Directiva 96/61 son las siguientes: instalaciones de combustión; producción y transformación de metales; industrias minerales; industria química; gestión de residuos, y otras actividades de carácter diverso.

(8) El alcance de la aplicación en el Estado español de la Directiva IPPC ha sido analizado en 1997 por la Fundación Entorno, con el apoyo del entonces Ministerio de Industria. Se constató que un total de 2.740 centros productivos podrían verse afectados por la aplicación de la Directiva. De los cuales el sector de industrias minerales (epígrafes 3.1 a 3.5) y el químico (epígrafes 4.1 a 4.6) acogen el mayor número de centros afectados, lo cual representa el 42,8 por ciento del total. A continuación, se encuentran el sector de gestión de residuos (epígrafes 5.1 a 5.4) con el 19 por ciento, y el sector agroalimentario (epígrafes 6.4 y 6.5) con el 15 por ciento. Finalmente, los sectores de producción y transformación de metales (epígrafes 2.1 a 2.6); el pastelero-papelero (epígrafes 6.1a y 6.1b); las instalaciones de combustión (epígrafes 1.1 a 1.4); el textil (epígrafe 6.2); y el de fabricación de carbono (epígrafe 6.8) representan el 22,3 por ciento. Otro dato interesante, referido a la distribución geográfica de los centros afectados, señala que los situados en Cataluña, la Comunidad Valenciana, Andalucía y el País Vasco, representan el 59,9 por ciento del total en el territorio español (cfr. Fundación Entorno, La Directiva IPPC en la industria española, en www.fundacion-entorno.org).

(9) Artículo 2, apartado 4, C, DOCE L 275, 10/10/1998.

mo «cualquier persona física o jurídica que explote la instalación o posea la misma, o, cuando la normativa nacional así lo disponga, que ostente, por delegación, un poder económico determinante sobre la explotación técnica de la instalación».

FIJACIÓN DE VALORES LÍMITE DE EMISIÓN

A) Valores límite de emisión y criterios para su determinación

En este sentido, la Directiva 96/61 sobre prevención y control integrado de la contaminación define *valor límite de emisión* como «la masa expresada en relación con determinados parámetros específicos, la concentración o el nivel de emisión cuyo valor no debe superarse dentro de uno o varios períodos determinados» (10).

La Directiva no establece valores límites de emisión concretos para las distintas instalaciones concernidas dentro de su ámbito de aplicación. De acuerdo con el apartado 3 del artículo 9, la autoridad competente de la concesión del permiso de explotación de la actividad será la encargada de establecer los valores límite de emisión para las sustancias contaminantes que puedan ser emitidas en *cantidad significativa* por la instalación de que se trate.

Por otra parte, la Directiva prevé, en su artículo 18, *la fijación de valores límite de emisión en el ámbito comunitario* para las instalaciones sujetas a la aplicación de la Directiva –las previstas en el Anexo I (11)– y para las sustancias contaminantes a las que se refiere el Anexo III con respecto a las cuales se evidencie la necesidad de acción comunitaria. Como así ha demandado el Comité Económico y Social (12), sería deseable que, en aras de la seguridad jurídica, la Comunidad o los Estados miembros establezcan valores límites de emisión con carácter general que sirvan de estándar de emisión mínimo, no disponible, a partir del cual se daría la posi-



La Directiva establece como objetivos prioritarios, la reducción de las emisiones contaminantes a la atmósfera, agua y suelo.

bilidad de fijar, en el caso concreto, valores límites más estrictos mediante la concesión de autorización previa. Sería conveniente, por tanto, una intervención Comunitaria de armonización mediante mínimos para evitar las posibles disparidades derivadas de su fijación y establecimiento por cada uno de los Estados miembros. En todo caso, mientras los valores límite de emisión no sean fijados se aplicarán los ya fijados en las Directivas del Anexo II (13).

Por otro lado, la Directiva dispone que las autoridades competentes de los Estados miembros, a la hora de establecer los valores límite de emisión, deberán tener en cuenta la naturaleza y potencial de traslado de un medio receptor a otro (agua, aire y suelo) de las sustancias contaminantes (14).

La Directiva IPPC flexibiliza esta exigencia de fijación de valores límites de emisión a través del permiso de ex-

plotación de la actividad al prever que, «en determinados casos», deberán ser especificados por los Estados miembros en sus normas de transposición; estos valores límites podrán ser complementados o reemplazados por *parámetros o medidas técnicas equivalentes*.

La fijación de estos valores límites de emisión, los parámetros y las medidas técnicas equivalentes se *basarán en el concepto de mejores técnicas disponibles*. Igualmente, deben tomarse en consideración las características técnicas de la instalación de que se trate, su *implantación geográfica y las condiciones locales del medio ambiente*. De este modo se persigue la adaptación del estándar de calidad mínimo, las mejores técnicas disponibles, a las necesidades concretas derivadas de las especiales circunstancias técnicas y ambientales de cada supuesto concreto.

B) El concepto de mejores técnicas disponibles (estándar tecnológico)

La Directiva IPPC deja a un lado el anterior concepto, vigente en el Derecho Comunitario, de las mejores tecnologías que no supongan un excesivo costo y asume el nuevo término de las mejores técnicas disponibles. La Directiva *define* las mejores técnicas disponibles como «la fase más eficaz y avanzada de desarrollo de las actividades y de sus modalidades de explotación que demuestren la capacidad práctica de determinadas técnicas para constituir, en principio, la base de los valores límite de emisión destinados a evitar o, cuando ello no sea practicable, reducir en general las emisiones y el impacto en el conjunto del medio ambiente».

Además de esta definición general, la Directiva desglosa el concepto de mejores técnicas disponibles en tres definiciones:

1. Técnicas: «La tecnología utilizada junto con la forma en que la insta-

(10) Artículo 2, apartado 6.

(11) Excepto para los vertederos cubiertos por las categorías 5.1 y 5.4 del Anexo I.

(12) Cfr. FERNÁNDEZ DE GATTA, DIONISIO: *El régimen jurídico...*, op. cit., p. 34.

(13) Artículo 18. Las Directivas a las que hace referencia al anexo II son las siguientes: Directiva 87/217/CEE sobre la prevención y la reducción de la contaminación del medio ambiente producida por el amianto; Directiva 89/369/CEE, relativa a la prevención de la contaminación atmosférica procedente de nuevas instalaciones de incineración de residuos municipales; Directiva 89/429/CEE, relativa a la reducción de la contaminación atmosférica procedente de instalaciones existentes de incineración de residuos; Directiva 94/76/CE, relativa a la incineración de residuos peligrosos; Directiva 92/112/CEE 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; Directiva 88/609/CEE sobre limitación de emisiones a la atmósfera de determinados agentes contaminantes procedentes de grandes instalaciones de combustión, cuya última modificación la constituye la Directiva 94/66/CE; Directiva 76/464/CEE, relativa a la contaminación causada por determinadas sustancias peligrosas vertidas en el medio acuático de la Comunidad; Directiva 75/442/CEE, relativa a los residuos, modificada por la Directiva 91/156/CEE; Directiva 75/439/CEE, relativa a la gestión de aceites usados, Directiva 91/689/CEE relativa a los residuos peligrosos. El apartado 2 del artículo 18 establece, también, que para el caso de los vertederos de las categorías 5.1 y 5.4 del Anexo I serán fijados requisitos técnicos específicos.

(14) Para el caso concreto del establecimiento de los valores límites para las instalaciones destinadas a la cría intensiva de aves de corral o de cerdos recogidas en el apartado 6.6 del Anexo I, se tendrán en cuenta las modalidades prácticas adaptadas a dichas categorías de instalaciones.

lación esté diseñada, construida, mantenida, explotada y paralizada.»

2. Disponibilidad: «Las técnicas desarrolladas a una escala que permita su aplicación en el contexto del sector industrial correspondiente en condiciones económicas y técnicamente viables, tomando en consideración los costes y los beneficios, tanto si las técnicas se utilizan o se producen en el Estado miembro correspondiente como si no, siempre que el titular pueda tener acceso a ellas en condiciones razonables.»

3. Mejores: «Las técnicas más eficaces para alcanzar un alto nivel general de protección del medio ambiente en su conjunto» (15).

El concepto de mejores técnicas disponibles incluye no sólo las tecnologías utilizadas, sino también la forma en que la instalación esté *diseñada, construida, mantenida, explotada y paralizada*. El concepto hace referencia, por tanto, a la instalación como unidad técnica en la que se desarrolla un proceso productivo que debe estar configurado por las mejores técnicas de producción, no sólo por la utilización de una concreta tecnología limpia.

La técnica de las mejores técnicas disponibles dirigida, en el marco de los objetivos generales de la política ambiental comunitaria, a la consecución de un alto nivel de protección ambiental encierra en sí misma una *doble limitación de orden técnico y económico*. Se debe tratar de técnicas ya desarrolladas y puestas en el mercado en condiciones económicas y técnicas viables para el sector industrial de que se trate, de modo que éste pueda tener acceso a ellas en condiciones razonables. En la Directiva IPPC se suprime, a iniciativa de Alemania, la referencia a las mejores tecnologías disponibles *que no supongan un excesivo costo*. La Directiva habla simplemente de mejores técnicas disponibles, eliminando la referencia a los costes excesivos. A pesar de todo, la Directiva parece integrar esta condición, aunque con matices destacables, en la definición de disponibilidad de estas técnicas.

De orden más práctico son las pistas que nos ofrece la Directiva IPPC para la determinación efectiva de las mejores técnicas disponibles. Así, el Anexo IV recoge aquellos aspectos que deben tenerse en cuenta, con carácter general o en un supuesto particular, en la *determinación de las mejores técnicas disponibles* (16), sin olvidar la necesidad de considerar los costes y ventajas que pueden derivarse de una acción y los principios de precaución y prevención. En la búsqueda de un equilibrio entre los factores ambientales, técnicos y económicos deben tomarse en consideración los posibles efectos que la determinación de las mejores técnicas disponibles pueden provocar sobre la competitividad de las empresas europeas, como el nivel de riesgo social y ecológico que supone la asunción de un determinado estándar tecnológico. La aplicación de la Directiva representa un ejemplo práctico de plasmación del concepto de sostenibilidad.

Para la determinación de las mejores técnicas disponibles, la Comisión Europea ha designado al *European IPPC Bureau (EIPPCB)*, inscrito al

Institute for Prospective Technological Studies (IPTS) de Sevilla, como coordinador de los *Grupos de Trabajo Técnicos* que, por epígrafes y actividades, proponen al *Foro de Intercambio de Información* los documentos de referencia de las mejores técnicas disponibles (BREF's), que, tras su discusión, pasarán a su aprobación definitiva por la Comisión.

Los trabajos del *EIPPCB* están sujetos a un calendario que discurre entre el año 1997 y 2002. El enfoque innovador de esta Directiva aparece reforzado por la revisión de forma trienal de estos documentos, lo cual dota de dinamismo propio al estándar tecnológico de las mejores técnicas disponibles. En este sentido, es importante señalar que la Directiva obliga a los Estados miembros a velar porque las autoridades competentes estén al corriente o sean informadas acerca de la evolución de las mejores técnicas disponibles (17). Fuentes Bodelón ha señalado que la necesidad de continua puesta al día puede acabar chocando en la práctica con dificultades para su aplicación efectiva debido a la inercia de la actuación administrativa (18).



A las nuevas instalaciones les serán de aplicación inmediata, las nuevas exigencias de la Directiva.

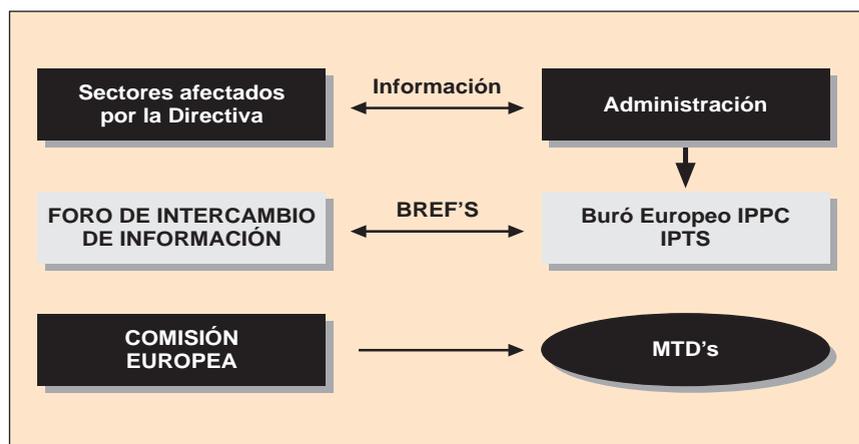
(15) Artículo 2, apartado 11.

(16) Los criterios para la determinación de las mejores técnicas disponibles, recogidos en el Anexo IV, son los siguientes: la generación de pocos residuos, el uso de sustancias menos peligrosas, el desarrollo de técnicas de recuperación y reciclado de sustancias generadas y utilizadas en el proceso, y de los residuos cuando proceda; procesos, instalaciones o método de funcionamiento comparables que hayan dado pruebas positivas a escala industrial; avances técnicos y evolución de los conocimientos científicos; carácter, efectos y volumen de las emisiones de que se trate; fechas de entrada en funcionamiento de las instalaciones nuevas o existentes; plazo que requiere la instauración de una mejor técnica disponible; consumo y naturaleza de las materias primas (incluida el agua) utilizadas en procedimientos de eficacia energética; necesidad de prevenir o reducir al mínimo el impacto global de las emisiones y de los riesgos en el medio ambiente; necesidad de prevenir cualquier riesgo de accidente o de reducir sus consecuencias para el medio ambiente; información publicada por la Comisión, en virtud del apartado 2 del artículo 16, o por organizaciones internacionales.

(17) Artículo 11.

(18) Cfr. FUENTES BODELÓN, FERNANDO: *Comentarios a la Directiva...*, op. cit., p. 58.

FIGURA 2. Proceso de determinación de las mejores técnicas disponibles.



Fuente: Fundación Entorno.

EXIGENCIA DE AUTORIZACIÓN PREVIA DE LAS INSTALACIONES INDUSTRIALES

A) Concepto de autorización. Diferenciación de régimen entre instalaciones nuevas y existentes

La Directiva IPPC instaura un régimen autorizado propio para las actividades industriales previstas en su Anexo I. La Directiva utiliza el término *permiso* y lo define como «la parte o la totalidad de una o varias decisiones escritas por las que se concede autorización para explotar la totalidad o parte de una instalación bajo determinadas condiciones destinadas a garantizar que la instalación responde a los requisitos de la presente Directiva. Tal permiso podrá ser válido para una o más instalaciones o partes de instalaciones que tengan la misma ubicación y sean explotadas por el mismo titular» (19).

El artículo 8 de la Directiva IPPC señala la necesidad de obtener un *permiso escrito* que ratifique el cumplimiento de las exigencias previstas en la presente Directiva y establezca las condiciones de funcionamiento de la instalación para la protección del aire,

el agua y el suelo. En caso de no cumplimiento de lo previsto en la Directiva, se denegará el permiso. En este último caso sí parece acoger la doble posibilidad de una denegación tácita o expresa. De todo ello podemos deducir que en caso de silencio éste sólo podrá entenderse en sentido negativo (20).

De acuerdo con la técnica, ya apuntada, de diferenciación entre instalaciones nuevas y existentes, que determina los plazos de aplicación de las exigencias y condiciones de instalación y funcionamiento establecidos en la Directiva, ésta obliga, en su artículo 4, a que los Estados adopten las medidas necesarias para garantizar que no se exploten instalaciones nuevas *sin permiso* (21).

Por otra parte, la Directiva 96/61 establece dos plazos de aplicación diferentes para que los Estados lleven a efecto las medidas necesarias para que las instalaciones existentes sean explotadas de acuerdo con las condiciones para la concesión de permiso establecidas en la Directiva (22). Por un lado, se prevé un plazo de ocho años, desde la fecha de puesta en aplicación de la Directiva –30 de octubre del 2007–, para que las instalaciones existentes cumplan con los requisitos previstos en la Directiva (23).

Con relación al resto de las disposiciones, los Estados deberán adoptar las medidas necesarias para su aplicación efectiva a las instalaciones existentes a partir de la fecha de la puesta en aplicación de la Directiva –30 de octubre de 1999– (24). Se trata, de forma general, de obligaciones de carácter adjetivo o formal que no representan el núcleo de obligaciones fundamentales derivadas de la Directiva.

B) Coordinación administrativa

El enfoque integrado que pretende introducir la Directiva IPPC no sólo se proyecta sobre la prevención y el control global de todas las formas de contaminación, sino que se extiende también sobre el procedimiento administrativo de autorización y la búsqueda de una mayor coordinación y simplicidad en funcionamiento. El enfoque sectorial prevalente hasta entonces había dado como resultado una pluralidad de actuaciones que incidían, e inciden, descoordinadamente sobre los distintos sectores. La dispersión de esfuerzos provocada por la multiplicidad de órganos competentes. La relación entre estos órganos, basada más en un principio de competitividad que en la necesaria coordinación de sus actuaciones. La multiplicidad de acciones paralelas, innecesarias y obstructiva, con el consiguiente despilfarro económico y de capital humano. Todas ellas son manifestaciones de la atomización orgánica y procedimental que afecta al sistema público de control de actividades industriales.

En respuesta a esta problemática, la Directiva aporta un genérico y falto de concreción artículo 7. En él se especifica la necesidad de proyectar un enfoque integrado efectivo sobre todas las autoridades competentes mediante la exigencia de *coordinar plenamente el procedimiento y las condiciones de autorización* cuando concurren varias autoridades competentes. Nos encontramos aquí ante uno de los ob-

(19) Artículo 9, apartado 3.

(20) Así es interpretado también por Valencia Martín (*El régimen jurídico...*, op. cit., p. 151) y MARTÍNEZ CAMARERO (*La prevención y el control integral de la contaminación*, Libro de ponencias del I Congreso Nacional de Derecho Ambiental, Sevilla, 1995, p. 347).

(21) De acuerdo con lo establecido en el artículo 4 deben tenerse en cuenta las excepciones previstas en la Directiva 88/609/CEE del Consejo sobre limitación de emisiones a la atmósfera de determinados agentes contaminantes procedentes de grandes instalaciones de combustión.

(22) Artículo 5.

(23) Los requisitos sometidos a ese plazo de cumplimiento son los siguientes: las obligaciones fundamentales de explotación del titular (artículo 3); simplificación y enfoque integrado del procedimiento autorizado (artículo 7); condiciones del permiso (artículo 9); exigencias derivadas de las normas de calidad ambiental (artículo 10); revisión y actualización de las condiciones del permiso (artículo 13); obligación de cumplimiento de las condiciones de explotación e información regular a la autoridad competente (artículo 14, apartados 1 y 2), y el acceso del público a la información sobre los resultados de la vigilancia de los residuos (artículo 15, apartado 1).

(24) Se trata de las disposiciones sobre el objeto y ámbito de aplicación (artículo 1); definiciones (artículo 2); información sobre la evolución de las mejores técnicas disponibles (artículo 11); cambios efectuados en las instalaciones (artículo 12); asistencia de los titulares a la labor de inspección (artículo 14, párrafo 3.º); acceso a la información y, participación pública (artículo 15, apartados 1, 3 y 4); intercambio de información (artículo 16); efectos transfronterizos (artículo 17), y aplicación supletoria de los valores límites de emisión de las directivas sectoriales (artículo 18).

jetivos fundamentales de la Directiva: la necesidad de articular un sistema simplificado y coordinado de autorización, conocido con el nombre de «ventanilla única». Un procedimiento coordinado que permita a los titulares de las actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera clarificar sus relaciones con las autoridades competentes mediante un funcionamiento centralizado –entendido en un sentido funcional, no territorial– de los órganos administrativos que evite la dispersión de organismos y exigencias legales provocada por la legislación sectorial. En países, como España, de estructura organizativa descentralizada, ello va a plantear serios problemas debido a la dispersión de funciones ejecutivas y legislativas en materia ambiental.

C) Contenido de la solicitud

Para la realización de la actividad de valoración ambiental que debe llevar a cabo la Administración a través del trámite autorizatorio, ésta debe disponer de toda la *información necesaria para determinar la incidencia ambiental* de la instalación y el funcionamiento de la actividad. El titular de la instalación es el que se encuentra en las mejores condiciones para proporcionarla.

La normativa crea, en este sentido, una serie de *obligaciones de información* sobre el diseño e incidencia de la actividad que el titular deberá adjuntar a la solicitud de autorización de explotación de la actividad. De acuerdo con esto, el artículo 6 de la Directiva 96/61 establece las *condiciones y requisitos mínimos que debe recoger la solicitud de permiso* (25).

La Directiva 96/61 da la posibilidad de incluir en la solicitud de permiso la *documentación presentada, de acuerdo con otras normativas* (26), cuando ésta cumpla con algunos de los requisitos exigidos en la Directiva. Se trata de una disposición dirigida a evitar la duplicidad de exigencias y documentaciones, con la finalidad de facilitar y simplificar el procedimiento de solici-



El artículo 8 de la Directiva IPPC, señala la necesidad de obtener un permiso escrito que ratifique el cumplimiento de las exigencias, previstas en esta Directiva para la protección del aire, agua y suelo.

tud de autorización a los titulares de las instalaciones industriales.

D) Principios y obligaciones básicas del titular

La Directiva 96/61 afirma cuáles deben ser los *principios generales de las obligaciones fundamentales del titular* que deberán ser tenidos en cuenta por las autoridades competentes en el momento de establecer las condiciones del permiso:

1. Las autoridades competentes de los Estados miembros deberán tomar todas las medidas adecuadas de prevención de la contaminación, en particular mediante la aplicación de las mejores técnicas disponibles. Es decir, que antes de otorgar la autorización definitiva de la instalación debe tomarse las medidas de comprobación adecuadas para ratificar la adopción de las medidas correctoras ordenadas por la autoridad competente

para la prevención o reducción de la contaminación.

2. Se cerciorarán de que no se produzca ninguna *contaminación importante*.

3. Deberá atenderse a que la actividad se desarrolle de modo que se evite la *producción de residuos*; si esto no fuera posible, se *reciclarán* o, si ello fuera imposible técnica y económicamente, se *eliminarán*, evitando o reduciendo su repercusión en el medio ambiente.

4. La explotación de la actividad deberá llevarse a cabo de tal forma que se utilice la energía de la manera más eficaz.

5. Tendrán que tomarse las medidas necesarias *para prevenir los accidentes graves y limitar sus consecuencias*.

6. Al cesar la explotación de la instalación, se tomarán las medidas necesarias para evitar cualquier riesgo de contaminación y para que el lugar de la explotación vuelva a quedar en un estado satisfactorio.

(25) Así, las solicitudes deben contener una descripción de los siguientes aspectos referidos a la explotación de la actividad: la instalación y el tipo y alcance de sus sustancias; las materias primas y auxiliares, las sustancias y la energía empleadas en la instalación o generados por ella; el estado del lugar en el que se ubicará la instalación; el tipo y la magnitud de las emisiones previsible 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, y un resumen comprensible para el profano en la materia de todas las indicaciones especificadas anteriormente.

(26) Artículo 6, párrafo 2.º. En concreto, se refiere a las Directivas 85/337/CEE de evaluación de impacto ambiental y 82/501/CEE, relativa a los riesgos de accidentes graves en determinadas actividades industriales, a cualquier otra norma. En este sentido, la Directiva se pronuncia, también, el apartado 2 del artículo 9, al prever que en el supuesto de instalaciones nuevas o modificaciones sustanciales, sometidas a la obligación de evaluación de impacto ambiental, se deben tener en cuenta las informaciones proporcionadas, en el marco de dicho trámite procedimental, por el maestro de obras (artículo 5 de la Directiva 85/337/CE), por las autoridades consultadas y público en general (artículo 6), y las consultas transfronterizas (artículo 7).

E) Contenido y forma de la resolución administrativa de concesión del permiso

Las condiciones en las que las autoridades de los Estados miembros deben conceder los permisos aparecen recogidas en el artículo 9 de la Directiva. A este respecto, las autoridades deberán cerciorarse, antes de la concesión del permiso, de que éste incluya todas las especificaciones necesarias para dar cumplimiento a las obligaciones fundamentales del titular (27) y para el respeto de las normas de calidad ambiental (28) con la finalidad de alcanzar un nivel de protección elevado del medio ambiente en su conjunto.

Con respecto a este último punto, la Directiva señala, en su artículo 10, que cuando alguna *norma de calidad ambiental* requiera condiciones específicas más rigurosas que las que se puedan alcanzar mediante el empleo de las mejores técnicas disponibles, el permiso exigirá la aplicación de condiciones complementarias.

El permiso deberá especificar, asimismo, los *valores límites de emisión* dentro del marco de los cuales deberá llevarse a cabo la actividad industrial, así como los *parámetros* (29) o *medidas técnicas equivalentes*, complementarias o sustitutivas de aquéllos. Con relación a estas exigencias, el permiso podrá someterlas a *excepciones temporales* en el supuesto del establecimiento de un plan de rehabilitación aprobado por la autoridad competente que garantice el respeto de estas exigencias en el plazo de seis meses, así como en el caso de un proyecto que conlleve una reducción de la contaminación (30).

Si *fuere necesario*, se incluirán adecuadas prescripciones sobre la *protección del suelo y de las aguas subterráneas*, como medidas relativas a la gestión de los *residuos* generados por la instalación. En todo caso, las condiciones del permiso incluirán disposiciones relativas a la *minimización de la contaminación a larga distancia o transfronteriza y garantizarán un nivel elevado de protección del medio ambiente en su conjunto* (31).

La Directiva IPPC nace, por tanto, de la consideración de que el tratamiento sectorial del control de las emisiones a los distintos vectores (agua, atmósfera o suelo) podía potenciar la transferencia de contaminación entre los diferentes ámbitos del medio ambiente.

También es necesario que los permisos establezcan las condiciones y requisitos necesarios para el *control de los residuos* (32), así como medidas de explotación *distintas a las de las condiciones normales de explotación*. En este sentido se tendrán en cuenta, cuando el medio ambiente pueda verse afectado, la puesta en marcha, las fugas, los fallos de funcionamiento, las paradas momentáneas y el cierre definitivo de la explotación (33).

Respecto a las exigencias que deben recoger los permisos con relación a las actividades industriales —previstas en el artículo 9—, debemos subrayar que no se trata de un conjunto cerrado, sino que queda abierta la posibilidad, para los Estados miembros, mediante su competencia para elaborar norma adicionales de protección en la materia, o para las autorizaciones competentes, a través del ejercicio de la concreta actividad autorizatoria, de establecer *otras condiciones específicas* en la medida en que las consideran adecuadas (34). En este orden de ideas, los Estados miembros podrán, sin perjuicio del correspondiente procedimiento autorizatorio, fijar obligaciones particulares para categorías específicas de instalaciones mediante la aprobación de legislación al respecto en lugar de de-

jarlo al criterio de la autoridad competente en el momento de otorgar el permiso. Esto último, a condición de que se garantice un enfoque integrado y un nivel elevado equivalente de protección del medio ambiente en su conjunto.

F) Revisión y actualización de las condiciones del permiso

En palabras del maestro Martín Mateo, «una comprensión estática de la autorización otorgada de derechos inmutables o a los más sólo episódica y excepcionales modificables, es incompatible con la propia esencia de los procesos ambientales».

La Directiva perfila la autorización con *carácter de tracto sucesivo* al establecer, lo que podríamos denominar como una cláusula de progreso. La intervención pública no cesa con el acto autorizatorio, sino que se proyecta en el tiempo mediante el control permanente de ejercicio de la actividad.

El artículo 13 establece la obligación de los Estados miembros de tomar las medidas necesarias para que las autoridades competentes revisen, periódicamente, y actualicen, en caso de que fuera necesario, las condiciones del permiso. Cabe lamentar una nueva concesión a la ambigüedad y a la falta de concreción al no establecer un plazo mínimo para la realización de la revisión periódica, haciendo únicamente referencia a su necesidad y dejando en manos de los Estados la virtualidad de esta previsión normativa (35).

La revisión de las condiciones fijadas por el permiso de explotación de la instalación será obligatoria en los siguientes supuestos:

1. La *contaminación producida* por la instalación haga conveniente la revisión de los valores límite de emisión existentes del permiso o incluir nuevos valores límite de emisión. Supuesto de hecho, éste, poco respe-

(27) Principios generales de las obligaciones fundamentales del artículo 3.

(28) Artículo 10. La Directiva define, en su artículo 2, apartado 7, el concepto de norma de calidad ambiental como «el conjunto de requisitos establecidos por la legislación comunitaria que deben cumplirse en un momento dado en un entorno determinado o en una parte determinada de este».

(29) Por parámetros podemos entender: temperatura, concentración de oxígeno, presión, etc.

(30) Artículo 9, párrafo segundo.

(31) Artículo 9, apartados 3 y 4.

(32) Artículo 9, apartado 5. Deben tenerse en cuenta los costes y las ventajas en el caso específico de las instalaciones de cría intensiva de aves de corral o de cerdos contempladas en el punto 6.6 del Anexo I.

(33) Artículo 9, apartado 6.

(34) Artículo 9, apartado 7.

(35) En la Propuesta reexaminada de la Directiva se proponía la fijación de un plazo mínimo de diez años desde el comienzo de la explotación para la revisión periódica.

tuoso con el principio de prevención (36).

2. A consecuencia de *importantes cambios en las mejores técnicas disponibles* resulte posible reducir significativamente las emisiones sin imponer costes excesivos.

3. La *seguridad de funcionamiento* del proceso o actividad haga necesario emplear otras técnicas.

4. Así lo exijan *disposiciones nuevas* previstas en la legislación de la Comunidad o del Estado miembro.

En caso de *modificaciones en la explotación o modificación sustancial* de la instalación efectuados por el titular, la Directiva prevé la posibilidad, en el primer caso, y la obligatoriedad, en el segundo, de llevar a cabo una nueva regularización de las condiciones bajo las que se desarrolla la actividad (37). La Directiva define, en primer lugar, el concepto de *modificación de la explotación* como «una modificación de las características o del funcionamiento, o una extensión de la instalación que pueda acarrear consecuencias para el medio ambiente» (38).

Nos encontramos, por otro lado, ante una *modificación sustancial* cuando se produce «una modificación de la explotación que, en opinión de la autoridad competente, pueda tener repercusiones perjudiciales o importan-

tes en las personas o en el medio ambiente» (39). Se hace necesario, por tanto, la determinación de criterios o umbrales mediante la norma estatal de transposición que permitan determinar fehacientemente, conforme a criterios objetivos, la repercusión perjudicial o importante de las modificaciones en la salud humana y el medio ambiente (40).

En el supuesto de modificación de la explotación, la Directiva prevé la posibilidad, *cuando resulte necesario*, de que las autoridades procedan a la actualización de los permisos. Para el caso de las modificaciones sustanciales se establece la necesidad de obtener un nuevo permiso con arreglo a las condiciones previstas en la Directiva. La solicitud y la resolución de la autoridad competente deberán referirse a las partes de las instalaciones y a los aspectos del artículo 6 –referido a las informaciones que deben incluirse en la solicitud de permiso– a las que ese cambio pueda afectar.

G) Vigilancia de las actividades industriales

La Directiva IPPC acuerda que, una vez concedido el permiso de explotación de la instalación, los Estados

miembros deberán adoptar las medidas necesarias para garantizar que el titular cumpla las condiciones establecidas en el permiso no sólo en el momento de la instalación de la actividad, sino también durante la explotación de la instalación (41).

Durante la explotación de la actividad se deberá garantizar, asimismo, que el titular *informa regularmente a la autoridad* competente de los resultados de la vigilancia de los residuos de la instalación y, en el más breve plazo, de cualquier incidente o accidente que afecte de forma significativa al medio ambiente (42). En último término, los Estados miembros deberán garantizar mediante sus normas nacionales de transposición que los titulares de las instalaciones presten a los representantes de la autoridad competente toda la asistencia necesaria para que puedan llevar a cabo cualesquiera inspecciones en la instalación, así como tomar muestras y recoger toda la información necesaria para llevar a cabo la actividad inspectora (43).

H) Compatibilidad entre la técnica del control integrado y la evaluación de impacto ambiental.

La Directiva IPPC aboga en su consideración número diez por la compatibilidad entre ambas técnicas preventivas al establecer que: «las disposiciones de la presente Directiva se aplicarán sin perjuicio de las disposiciones de la Directiva 85/337/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente; que en los casos en que deban tomarse en consideración, a efectos de la concesión de la autorización de la autorización, datos o conclusiones que resulten de aplicación de esta última Directiva, la presente Directiva no afectará a la aplicación de la mencionada Directiva».

La Directiva 97/11, de 4 de marzo de 1997, que modifica el artículo 2 de la Directiva 85/337 en el sentido que da a los Estados la oportunidad de establecer en un *procedimiento único* los trámites previstos en la EIA y el pro-



Al cesar la explotación de la instalación, se tomarán las medidas necesarias para evitar cualquier riesgo de contaminación y para que el lugar de la explotación vuelva a quedar en estado satisfactorio.

(36) Cfr. DEHARBE, DAVID: «Les ambiguïtés de l'approche intégrée de la pollution des milieux récepteurs: la Directive n.º 96/61/CE du Conseil de l'Union européenne du 24 septembre 1996», *RJE*, 2/1998, p. 175.

(37) Artículo 12.

(38) Artículo 2, apartado 10 a).

(39) Artículo 2, apartado 10 b).

(40) Cfr. FUENTES BODELÓN, FERNANDO: *El nuevo régimen...*, op. cit., p. 111.

(41) Artículo 14, apartado 1.

(42) Artículo 14, apartado 2.

(43) Artículo 14, apartado 3.

cedimiento autorizado de la Directiva IPPC. Esto debe considerarse como una medida necesaria para impedir el solapamiento de ambas técnicas, la descoordinación de las autoridades competentes y la duplicidad de esfuerzos para los promotores de los proyectos, lo cual dotará de una mayor eficacia a los objetivos preventivos del procedimiento autorizador.

La necesidad de constituir ambas técnicas en un único procedimiento mediante la transposición coordinada de las Directivas IPPC y 97/11 se percibe a lo largo de todo el articulado de la Directiva 96/61 (44).

TRANSFERENCIA DE INFORMACIÓN SOBRE EL ESTADO Y LA PROTECCIÓN DEL AMBIENTE ATMOSFÉRICO EN UN MARCO DE CORRESPONSABILIDAD: COMISIÓN, ESTADOS MIEMBROS Y CIUDADANO

La disposición de una información adecuada en esta materia tiene un carácter esencial. Se trata de un *príus* para cualquier proceso de toma de decisiones, ya que antes de definir una estrategia política es indispensable disponer de un conocimiento adecuado de la situación de partida como de las posibilidades técnicas y económicas para poner remedio a cada problema.

Igualmente, tiene un importante valor *a posteriori* en la medida en que supone un modo de ratificación de los avances y de la efectividad de las medidas puestas en aplicación a través de la transmisión periódica de información —de los Estados a la Comisión— sobre los niveles de inmisión registrados y las medidas adoptadas para su evaluación y control. Dado que la ejecución de derecho ambiental comunitario es competencia exclusiva de los Estados miembros, el establecimiento de obligaciones de transmisión de información sobre el sistema estatal de control de la calidad del aire ambiente y su aplicación práctica se convierte en un importante medio de control del cumplimiento por

parte de los Estados y una referencia necesaria para la mejora continua de la política ambiental comunitaria.

En tercer término, Martín Mateo ha señalado que la transmisión de información al *ciudadano* es indispensable, desde un punto de vista jurídico, en tanto que presupuesto para el ejercicio de determinados derechos, como el derecho a la salud o el derecho al disfrute de un medio ambiente adecuado (45). La transmisión de información representa, igualmente, un importante medio de *participación* ciudadana. La participación se proyecta tanto sobre el marco de las relaciones interestatales transfronterizas como sobre la implicación del ciudadano en el proceso de decisión política y la actividad administrativa de autorización de actividades industriales.

A) Intercambio de información entre la Comisión y los Estados miembros

La Directiva prevé la realización de un seguimiento adecuado de la aplicación de la Directiva. De acuerdo con el artículo 16, los Estados deberán comunicar, periódicamente (46), a la Comisión datos representativos sobre los valores límite disponibles establecidos por categorías específicas de actividades de acuerdo con el anexo de la Directiva, y, en su caso, las mejores técnicas disponibles de las que se derivan dichos valores (47).

B) Régimen de consultas entre Estados miembros en el contexto de la contaminación transfronteriza

El artículo 17 de la Directiva 96/61 prevé la obligatoriedad de comunicación, por el Estado miembro en cuyo territorio se solicitó el permiso al Estado miembro afectado, de todos los datos e informaciones comunicadas por el promotor de la actividad en la solicitud de permiso. La comunicación de dicha información deberá facilitarse en el mismo momento en que

se ponga a disposición de sus propios nacionales. Esta obligación de comunicación surgirá cuando un Estado miembro compruebe que la explotación de una instalación pudiera tener efectos negativos y significativos en el medio ambiente de otro Estado miembro, o cuando un Estado miembro que pudiera verse seriamente afectado así lo solicite. Los datos comunicados servirán de base para las *consultas* que resulten necesarias en el marco de las relaciones bilaterales entre ambos Estados sobre una base de reciprocidad e igualdad de trato. De igual forma, los Estados garantizarán que las *solicitudes de autorización o permiso se hagan accesibles* durante un período adecuado para el público del Estado potencialmente afectado, para que éste pueda posicionarse antes de la adopción de una decisión al respecto.

C) Información ambiental y participación pública en el procedimiento autorizador

La normativa europea para el *control de las emisiones* de focos industriales prevé la *participación del público* afectado en el procedimiento autorizador a través de acceso a la información sobre el tipo de actividad industrial y la posibilidad de emitir cualquier opinión al respecto.

La Directiva IPPC obliga a los Estados a adoptar todas las medidas necesarias para garantizar que las *solicitudes de concesión de permisos* para nuevas instalaciones o para las modificaciones sustanciales se pongan, durante un período adecuado, a disposición del público con la finalidad de que puedan formular opiniones antes de la concesión del permiso. La *resolución* por la que se concede el permiso, una *copia* de éste y cada una de sus *actualizaciones posteriores* se pondrán, asimismo, a disposición de la población (48). Todo ello debe entenderse sin perjuicio de las limitaciones y las restricciones previstas en la Directiva 90/313/CEE sobre libertad

(44) Es el caso del artículo 1, sobre los objetivos y ámbito de aplicación de la Directiva; el artículo 6, apartado 2.º, referido a la compatibilidad de las formaciones facilitadas por el promotor del proyecto en virtud de ambas normas; el artículo 9, en el que se establece la obligación de tener en cuenta, a efectos de concesión del permiso, todas las informaciones obtenidas mediante el procedimiento de EIA, y el artículo 17, sobre el procedimiento de consultas transfronterizas establecido con mayor detalle en la Directiva 85/337/CE tras su modificación por la Directiva 97/11/CE.

(45) Cfr. MARTÍN MATEO, RAMÓN (1991): Tratado de Derecho ambiental, vol. I, Editorial Trivium, Madrid, pp. 122-123.

(46) Cada tres meses. Por primera vez, en el plazo de dieciocho meses a partir de 30 de octubre de 1999, fecha de puesta en aplicación de la Directiva. Para ello, y de acuerdo con el apartado 4, los Estados crearán y designarán a las autoridades responsables del intercambio de información.

(47) La Comisión elaborará informes sobre la aplicación de la Directiva y su eficacia comparada en relación a otros instrumentos comunitarios de protección ambiental, de acuerdo con los artículos 5 y 6 de la Directiva 91/692 del Consejo, de 23 de diciembre de 1991, sobre la normalización y la racionalización de los informes relativos a la aplicación de determinadas directivas referentes al medio ambiente. El primero hará referencia a los tres años siguientes al 30 de octubre de 1999. En él se presentarán al Consejo, en caso de que así lo estime la Comisión, las propuestas necesarias habida cuenta de los defectos percibidos en la aplicación de la Directiva.

(48) Artículo 15, párrafo 1. De acuerdo con el párrafo 2, también serán accesibles los resultados de la vigilancia de los residuos exigidos con arreglo a las condiciones del permiso, de acuerdo con el artículo 9 y que obren en poder de la autoridad competente.

de acceso a la información en materia de medio ambiente (49).

Según la Directiva IPPC, la Comisión publicará, cada tres años, un *inventario de las principales emisiones y fuentes responsables* (50). Así, la Comisión Europea aprobó, en julio de 2000, la elaboración de un *Registro Europeo de Emisiones de Contaminantes (EPER)*. Su funcionamiento tiene como objetivo evaluar los progresos obtenidos mediante la aplicación de la Directiva IPPC y sensibilizar al público sobre la problemática de la contaminación industrial (51).

CONCLUSIÓN

La Directiva IPPC supuso la ruptura con el enfoque sectorial anterior en un doble sentido: jurídico-sustantivo y jurídico-formal.

En un *plano jurídico-sustantivo* y en coherencia con el carácter unitario –no compartimentado– de la naturaleza, las diferentes formas de contaminación derivadas de las actividades industriales (al agua, al aire y al suelo) se van a controlar de manera integrada mediante la otorgación de un permiso escrito, evitando, así, la transferencia de la contaminación de un medio receptor a otro derivada de la aplicación de una estrategia sectorial. Ello supone dejar a un lado la perspectiva de las tecnologías de *final de proceso*, basadas en el principio de corrección en la fuente misma, que sólo trasladan los riesgos de un medio receptor a otro, sin ofrecer soluciones que eviten la contaminación. Frente a éstas, la Directiva IPPC asume una filosofía fundada en la aplicación de procesos y técnicas que evitan o reducen la contaminación: las *mejores técnicas posibles*. A pesar de ello, es criticable la *indeterminación* de los términos en que aparecen definidas, como la *escasa legitimidad democrática* del procedimiento de adopción de mejores técnicas disponibles, ante una

cuestión que afecta a la aceptación de los niveles de riesgo social y ecológico que van a ser asumidos y que afectan tan directamente a la calidad de vida de los ciudadanos europeos.



Los Estados adoptarán a partir del 30 de octubre de 1999, las medidas necesarias para la aplicación efectiva en las instalaciones existentes de esta Directiva.

El Estado español deberá aprovechar la oportunidad que supone la *transposición de la Directiva IPPC* para avanzar en la búsqueda de la *coherencia total del sistema autorizatorio* de actividades potencialmente contaminadoras, estableciendo un ré-

gimen diferenciado de obligaciones para las instalaciones, dependiendo de su grado de incidencia ambiental, que prevea la compatibilidad con otras técnicas preventivas, como la EIA. No es deseable una mera transposición literal de la Directiva que añada una mayor complejidad al, ya de por sí, confuso sistema autorizatorio español. Una primera aproximación al recientemente publicado (52) *Borrador de Anteproyecto de Ley de prevención y control integrados de la contaminación*, vaticina la pérdida de una oportunidad para desarrollar un sistema autorizatorio integrado y diferenciado para todas las actividades industriales.

En el plano *jurídico-formal*, el principio de integración exige la *coordinación e integración de las diferentes esferas administrativas*, de modo que la autorización previa y la vigilancia de la explotación de la instalación se lleven a cabo de la forma más eficaz y eficiente posible. A pesar de las reticencias de los Estados a la asunción de obligaciones claras, se trata de un principio básico de actuación administrativa que, aplicado con responsabilidad, puede repercutir, indiscutiblemente, en la *simplificación* del procedimiento autorizado, y, en consecuencia, en la clara obtención de beneficios ambientales y económicos.

El importante cambio de perspectiva inaugurado por la Directiva va acompañado, sin embargo, del lastre de una *excesiva imprecisión y ambigüedad terminológica*, derivada de la utilización de conceptos jurídicos indeterminados, sin el lógico acompañamiento de *criterios y guías técnicas* para su determinación e interpretación uniforme. Ello *devalúa*, en cierta medida, el objetivo último de la Directiva de alcanzar un nivel de protección elevado en la medida en que el amplio margen de discrecionalidad dejado a los Estados no garantiza un estándar de calidad ambiental mínimo y uniforme. ■

(49) Las limitaciones previstas en los apartados 2 y 3 del artículo 3 de esta Directiva. Las posibilidades de restringir el acceso a la información son las siguientes: la confidencialidad de las deliberaciones de las autoridades públicas, de las relaciones internacionales y de la defensa nacional; la seguridad pública; los asuntos que se encuentran *sub judice* o lo hayan sido en el pasado, o sean objeto de pesquisas (incluidas las investigaciones disciplinarias), o de investigación preliminar; los secretos comerciales e industriales, incluida la propiedad intelectual; la confidencialidad de datos y/o de expedientes personales; los datos proporcionados por un tercero sin que éste esté obligado jurídicamente a facilitarlos, y los datos cuya divulgación pudiera perjudicar al medio ambiente al que se refieren. Se podrá denegar una solicitud de información cuando ésta implique el suministro de documentos o datos inconclusos o de comunicaciones internas o cuando la solicitud sea manifiestamente abusiva o esté formulada de forma demasiado general.

(50) Artículo 15, párrafo 3. Será realizado de acuerdo con las informaciones transmitidas por los Estados miembros. La Comisión fijará el formato y los datos característicos necesarios para la transmisión de la información conforme al procedimiento del artículo 19. De acuerdo con este mismo procedimiento, la Comisión podrá proponer las medidas necesarias encaminadas a garantizar que los datos sobre las emisiones del inventario mencionado en el párrafo primero sean complementarios y comparables con los demás registros y fuentes sobre las emisiones industriales. Estos datos serán utilizados por la Comisión para fijar exigencias para las nuevas instalaciones, para la conclusión de acuerdos voluntarios, y para el futuro desarrollo de un mecanismo de comercio de emisiones (cfr. BUCKENS, MARIE-MARTINE (febrero de 2000): «Kyoto: les ambitions mesurées de l'UE», *Les Cahiers de Europe Environnement*, p. 8).

(51) Decisión 2000/479/CE de la Comisión, de 17 de julio de 2000, relativa a la realización de un inventario europeo de emisiones contaminantes (EPER) con arreglo al artículo 15 de la Directiva 96/61/CE del Consejo, relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación (IPPC, DOCE L 192 28/07/2000, p. 36).

(52) En el *web site* del Ministerio de Medio Ambiente: www.mma.es. Hasta ahora, la única norma que ha transpuesto la Directiva comunitaria es la Ley 3/1998, de 27 de febrero, de intervención integral de la administración ambiental, (DOGC 2.598 del 13 de marzo de 1998).