

INTRODUCCIÓN

La Ley 16/2002 de 1 de julio de Prevención y Control Integrados de la Contaminación es una transposición de la Directiva Comunitaria 96/61/CE del Consejo de 24 de septiembre y supone una de las actuaciones más ambiciosas para la aplicación del principio de prevención de la contaminación en el funcionamiento de determinadas instalaciones industriales.

En la línea que la norma se transpone, la nueva Ley se plantea como objetivo evitar o al menos reducir, la contaminación de la atmósfera, el agua y el suelo, para alcanzar un nivel elevado de protección del medio ambiente en su conjunto. Es decir, trata de evitar que el control de emisiones por separado contribuya a que la contaminación se transfiera a de un a otro medio y conseguir la mejora del medio ambiente en general.

Con ello se pretende integrar los criterios y variables medioambientales en el sector industrial para, a través de la mejora tecnológica y la consiguiente reducción de emisiones contaminantes, contribuir a la lucha contra procesos como el cambio climático o la lluvia ácida.

Como sabemos, esta Ley no afecta a todos los sectores industriales sino que solamente se aplica a aquellos descritos en el Anexo 1 de la Ley que podrían resumirse en: Instalaciones de combustión, producción y transformación de metales. Industrias minerales, industrias químicas, gestión de residuos, industria del papel y cartón, industria textil y del cuero, industrias agroalimentarias y explotaciones ganaderas, consumo de disolventes orgánicos e industria del carbono. A todo esto debemos añadir como excepción las instalaciones o partes de las mismas utilizadas para la investigación, desarrollo y experimentación de nuevos productos o procesos.

El principal instrumento que crea la Ley PCIC para intentar lograr sus objetivos es la creación de la **Autorización Ambiental Integrada**, esta autorización que después desarrollaremos más profundamente consiste básicamente en un permiso único que establece un condicionado ambiental para el inicio o continuidad de las actividades industriales contempladas en su ámbito de aplicación. Establece además un enfoque integrado en el procedimiento de autorización, exigiendo la plena coordinación administrativa de los organismos implicados en su concesión.

Esta nueva figura de intervención administrativa aglutina y sustituye al conjunto de autorizaciones ambientales existentes hasta la fecha y, establece un condicionado ambiental para el funcionamiento de complejos industriales que desarrollen actividades incluidas en su ámbito de aplicación. Esta autorización se otorga con carácter previo a otras autorizaciones o licencias sustantivas exigibles.

Debemos añadir, ya como último punto a tratar dentro de esta breve introducción el caso especial de Cataluña. Esta Comunidad Autónoma tiene una Ley propia sobre medio ambiente, Ley 3/1998 de 27 de febrero, anterior a la Ley estatal y que contiene ciertas particularidades que desarrollaremos en un apartado especial.

LA AUTORIZACIÓN AMBIENTAL INTEGRADA: SUJETOS Y CONTENIDO.

Como ya hemos mencionado en la introducción, los sectores a los que se aplica la Ley PCIC, no son todos los considerados contaminantes sino que se ciñe únicamente a aquellos sectores industriales que aparecen en el Anexo 1 de la Ley, se considera que estos sectores son los que más contaminación generan y por tanto los que más deben controlarse si quieren alcanzar los objetivos de prevención medioambiental previstos en la Ley.

Este olvido de los demás sectores industriales considerados como menos contaminantes ha provocado una serie de reacciones contrarias en la doctrina y el mundo jurídico por el simple hecho que, si lo que se pretende es proteger el medio ambiente, debe protegerse en todos los ámbitos, desde los más contaminantes a los que

contaminan menos. Entendemos que hubiese sido necesario que la Ley hubiese profundizado más en su esfuerzo de simplificación administrativa y por tanto que deberían haberse añadido todos los sectores industriales, incluso los menos contaminantes que hoy por hoy continúan sujetos a una multiplicidad de autorizaciones.

Otro aspecto de la Ley que merece una especial mención es aquellas industrias ya existentes que tienen las autorizaciones correspondientes en base al plan anterior a la Ley y por tanto que consiguieron en su día todas las autorizaciones necesarias para cumplir la Ley en materia de Medio Ambiente. Estas Industrias tiene ahora un plazo para obtener la autorización ambiental integrada que termina el 30 de octubre de 2007. El hecho que la Ley solo hable de las autorizadas deja fuera de este plazo aquellas empresas que están trabajando en la ilegalidad, es decir, que no cumplen con la normativa vigente hasta la fecha, en estos supuestos su situación de ilegalidad se mantendrían (no pueden esperar hasta 2007 para regularizar su situación) y por tanto se encuentran en situación de ilegalidad con el agravante que la nueva Ley impone sanciones que llegan hasta los 2.000.000 de € y en las circunstancias en las que se encuentran podrían ser sancionadas de inmediato.

En relación con lo anterior, y como contrapunto, es interesante hablar por un instante del caso de Cataluña, el cual después desarrollaremos más profundamente. La Ley 3/1998 de Cataluña, que también es una transposición de la Directiva 96/61/CE se contempló un régimen de adaptación más suave que el de la Ley estatal porque se tenía en consideración a las instalaciones existentes y no autorizadas (las que no tenían todas las autorizaciones de la Ley antigua), a éstas se les otorgaba un plazo de dos años y medio para que obtuvieran la autorización ambiental.

Respecto al contenido de esta Autorización Ambiental Integrada debemos fijarnos principalmente en el artículo 22 de la propia Ley que establece cual debe ser el contenido mínimo de la Autorización Ambiental Integrada. Este contenido mínimo debe establecer las medidas de protección del aire, agua y suelo, incluidas las medidas relativas a los residuos y, en general, del medio ambiente en su conjunto. Entre otras cosas deberá fijar los valores límite de emisión de las sustancias contaminantes, cuya determinación habrá de basarse en las mejores técnicas disponibles. No especifica la Ley cuáles serán éstas técnicas que habrán de servir para fijar los valores límite de emisión, pero las define, de una forma muy genérica, así dice que técnicas significa la tecnología utilizada junto a la forma en que la instalación ha sido diseñada, construida, mantenida, explotada, o paralizada; disponibles: técnicas desarrolladas a una escala que permita su aplicación en el contexto del sector industrial correspondiente, en condiciones económicas y técnicas viables, tomando en consideración los costes y beneficios, tanto si las técnicas se utilizan o producen en el Estado miembro correspondiente como si no, siempre que el titular pueda tener acceso a ellas en condiciones razonables; mejores: las técnicas más eficaces para alcanzar un alto nivel general de protección del medio ambiente en su conjunto.

EL PAPEL DESTACADO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y EL PROCEDIMIENTO DE SOLICITUD DE LA AUTORIZACIÓN AMBIENTAL INTEGRADA

Uno de los aspectos destacados de esta Ley es el rol que se les ha designado a las Comunidades Autónomas. El procedimiento que debe realizarse para obtener la Autorización Ambiental Integrada pasa imprescindiblemente por las Comunidades Autónomas sin olvidar la potestad de Ayuntamientos u Organismos de Cuencas que mantienen potestades similares a las que mantenían antes de la aprobación de la Ley.

En primer lugar, y como hecho más destacado diremos que la Autorización Ambiental Integrada es un permiso que concede el órgano competente de la Comunidad Autónoma en la que se ubica la instalación que lo solicita.

Desde el punto de vista de control, las Comunidades Autónomas deberán disponer de la información, en cada una de las instalaciones industriales, de las emisiones, los focos de las mismas, los valores límites de emisión y las mejoras técnicas disponibles aplicadas. Estos datos serán remitidos al Ministerio de Medio Ambiente

para la elaboración del Inventario Estatal de Emisiones y su comunicación a la Comisión Europea a efectos de la elaboración del Inventario Europeo de Emisiones Contaminantes.

En segundo lugar, y ya más centrados en el procedimiento diremos que, el plazo máximo que tiene la Comunidad Autónoma competente para resolver una solicitud es de diez meses, pasado el cual, sin haberse notificado resolución expresa, se entenderá desestimada la solicitud. En este punto la Ley PCIC se separa del criterio establecido en la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común que consagra como regla general el silencio administrativo positivo en los procedimientos iniciados a instancia de parte.

Dentro del procedimiento administrativo previsto en la Ley PCIC, se integran las necesarias actuaciones en materia de evaluación y las exigidas por las normativas sobre riesgos de accidentes en las que intervengan sustancias peligrosas. Asimismo, se exige una serie de informes a lo largo de la tramitación del procedimiento de obtención de la Autorización Ambiental Integrada, tales como el informe urbanístico del Ayuntamiento en cuyo territorio se ubique la instalación o el informe del organismo de cuenca en los supuestos en los que la actividad sometida a la Autorización Ambiental Integrada precise autorización de vertido al dominio público hidráulico.

Por otro lado, el procedimiento para el otorgamiento de la Autorización Ambiental Integrada sustituye al procedimiento de otorgamiento de la licencia municipal de actividades clasificadas regulado por el Decreto 2414/1961 por el que se aprueba el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas. No obstante, la nueva Autorización no sustituye a la citada licencia municipal que sigue siendo exigible por separado.

La Ley PCIC establece un plazo máximo de duración de ocho años, transcurrido el cual deberá ser renovada y, en su caso, utilizada por periodos sucesivos.

LA FINALIDAD DE LA AUTORIZACIÓN AMBIENTAL INTEGRADA

La autorización ambiental integrada constituye la piedra angular de un nuevo esquema edificatorio de protección ambiental, ante todo revolucionario en comparación con la concepción tradicional en la defensa del medio natural desarrollada hasta el momento.

Para ello la intención del novedoso sistema autorizatorio, su propósito último, no es otro que redefinir las estructuras de la protección ambiental apostando por la prevención y el control integrados de la contaminación.

La finalidad de la autorización ambiental se encuentra expresamente prevista en el apartado 1 del artículo 11 de la Ley. El fin de la autorización es, en este sentido, dúplice o con una doble vertiente, tanto en lo procedimental o formal, como en lo sustantivo o material.

Comenzando por el aspecto procedimental, con la autorización ambiental integrada se trata de condicionar el ejercicio de las actividades sometidas al régimen integrado de la prevención y el control de la contaminación. Ello a través de un único y complejo procedimiento en el que se pretende que quede asegurada la coordinación entre las diferentes Administraciones con competencias en la materia. En última instancia, esta simplificación administrativa que trata de instaurar la Ley PCIC, se sustenta en la agilización de los trámites y en la reducción de las cargas administrativas de los particulares cuando, como hasta el momento ha sucedido, tienen que enfrentarse a procedimientos múltiples, difíciles y, por qué no decirlo, extremadamente costosos en tiempo y dinero incluso ante distintas Administraciones. El desafío que se introduce con la autorización ambiental integrada es importante, máxime cuando, el procedimiento autorizatorio en toda su extensión tan sólo podrá prolongarse hasta un plazo máximo de terminación de 10 meses tal y como ya hemos visto antes.

Por lo que respecta al plano sustantivo o material, la definición de un sistema integrado de prevención y control de la contaminación pasa por integrar en un único acto de intervención administrativa todas y cada una de las diversas autorizaciones ambientales sectoriales existentes hasta el momento y que por sí solas e independientes unas de otras se hacen precisas para permitir el ejercicio de la actividad y la explotación de una instalación industrial. A esas autorizaciones se refiere el artículo 11 en su apartado 1. b). Sin embargo en la enumeración que se realiza en dicho precepto no se incluye, entendemos que de modo consciente, la mención a la licencia municipal de actividades clasificadas por la imbricada subsistencia de este régimen en los términos que se expresan en el artículo 29 de la Ley PCIC.

La integración en una única autorización de la variada gama de títulos autorizatorios ambientales que deben recabarse por una actividad no es plena. Esta circunstancia obliga a modular necesariamente la consideración de la categoría que estamos analizando como autorización integrada.

Además, ocurre que la propia sistemática empleada en la Ley PCIC no sólo no ayuda a creer en las posibilidades de la autorización como autorización integrada, sino que constituye, a mayor abundamiento, una mala muestra de la técnica legislativa empleada. Ello por lo siguiente. El artículo 11 se titula finalidad de la autorización ambiental integrada. Dicho precepto se divide a su vez en 4 apartados de los que sorprendentemente tan sólo el primero de ellos es el que se dedica en esencia a la finalidad de la autorización ambiental integrada.

No sólo el propósito integrador de la autorización ambiental no se alcanza totalmente, sino que si alguna duda existiera de esta afirmación, puede comprobarse el alcance de lo que sostenemos concretamente en los otros 3 apartados restantes del artículo 11 que estamos considerando. Por un lado se está afirmando que se opta, a través de un solo procedimiento, por la integración en un único título autorizatorio de todas y cada una de las autorizaciones previstas en el resto de la legislación ambiental, para a continuación poner de manifiesto que la autorización integrada precede el otorgamiento en su caso, de otras autorizaciones que igualmente sean obligatorias, entre las que se encuentra la licencia municipal de actividades clasificadas, o que su otorgamiento lo será sin perjuicio de otras autorizaciones y concesiones que sean precisas para la ocupación o utilización del dominio público de acuerdo con la normativa en materia de aguas y costas. De modo alguno puede considerarse que el precepto sea afortunado para manifestar una finalidad integradora de la autorización, a diferencia del artículo 12 de la Ley catalana 3/98, de 27 de febrero, también referido a la finalidad de la autorización ambiental y donde ahí sí se consigue ofrecer a la vista del intérprete y del aplicador de la norma una coherencia sustantiva y procedimental en la consecución de esa mira de integración. Por el contrario, esa finalidad no es enteramente cumplida en el texto del artículo 11 de la Ley PCIC, ni mucho menos a resultados del análisis detallado de la regulación contenida en el conjunto del texto, y máxime cuando en el mismo artículo citado se invita a pensar precisamente lo contrario.

EL CASO ESPECIAL DE CATALUÑA; LA LEY 3/1998 SOBRE LA INTERVENCIÓN INTEGRAL DE LA ADMINISTRACIÓN AMBIENTAL EN CATALUÑA

La Ley 3/1998 de 27 de febrero se diferencia de las demás leyes generales en que se limita a la intervención administrativa integrar en función de la naturaleza e importancia de las actividades y en relación a la Directiva 96/61.

El objeto de esta ley es establecer el sistema de intervención administrativa de las actividades susceptibles de afectar al medio ambiente, la seguridad y la salud de las personas en el ámbito territorial de Cataluña. Como podemos comprobar su objeto es mucho más ambicioso que el comprendido en la Directiva 96/61 pues no se limita al campo del medio ambiente sino que alcanza también a proteger otros bienes jurídicos de primordial interés.

Su ámbito de aplicación se extiende a todas las actividades públicas o privadas, susceptibles de afectar al medio ambiente, la salud o la seguridad. Las autorizaciones y sistemas de control medioambientales

sectoriales se agrupan para llevar a cabo un enfoque integrado en el procedimiento de valoración de los diferentes tipos de emisiones al aire, al agua y al suelo, de modo que se evite la transferencia de contaminación entre los distintos medios.

Se establecen tres sistemas de prevención, utilizándose la técnica legislativa del listado de actividades por anexos a la ley. Así tenemos:

- Régimen de autorización ambiental de la Administración autonómica, para las actividades del Anexo I (las más importantes a efectos económicos y ambientales).
- Régimen de licencia ambiental por parte del Ayuntamiento, para las actividades del Anexo II (con previa calificación en algunos casos y municipios de la actividad por parte de la Administración autonómica).
- Régimen de la comunicación ambiental (deber de comunicación ante el Ayuntamiento) para las actividades del Anexo III. Los Ayuntamientos, mediante reglamento pueden sustituir este régimen de simple comunicación, por el de licencia de apertura, que se puede tramitar simultáneamente con la licencia de obras si ésta fuera preceptiva.

Se advierte, que a través de la Ley 3/1998 se ha aprovechado la ocasión para mejorar y renovar la regulación de las llamadas actividades clasificadas sometidas al Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas del año 1961, que, con ser una norma adelantada a su tiempo, ya se encuentra desfasada. Por supuesto que la técnica legislativa no permite derogar un reglamento de carácter estatal de modo que mediante la Disposición Adicional Sexta se deja sin aplicación en Cataluña el citado RAMINP.

En líneas generales podemos decir que la transposición de la Directiva comunitaria 96/61 se encuentra jalonada de escollos, tanto por los problemas competenciales que plantea como por la implicación de los diferentes niveles administrativos que conforman las Administraciones Públicas en nuestro país (Estado, Comunidades Autónomas y Entidades Locales). El legislador catalán merece un juicio favorable, máxime cuando es el primer ejemplo de control y prevención integral ambiental en nuestro país. La Ley 3/1998 crea, un sistema propio de intervención administrativa para la Comunidad Autónoma catalana, instaurando tres sistemas de prevención: la autorización ambiental autonómica, la licencia ambiental municipal y la comunicación ambiental.

BREVE MENCIÓN A LA ETIQUETA ECOLÓGICA

El aumento de la sensibilización ambiental entre los consumidores hacia los problemas ambientales ha ocasionado una mayor exigencia de productos cuya producción y procesamiento tenga un menor impacto ambiental.

Esta exigencia ha hecho que en los últimos años surjan en el mercado un gran número de etiquetas ecológicas para clasificar los productos según su agresión al medio ambiente.

El Ecoetiquetado tiene como objetivos principales promover que los productos se fabriquen con el menor perjuicio posible para el Medio Ambiente, e informar a los consumidores sobre las repercusiones medioambientales de los productos que consume.

Así por ejemplo, la Etiqueta Ecológica Europea (EEE), Regulada por el Reglamento (CEE) N° 880/92 del Consejo, es de carácter voluntario y abarca toda la Unión Europea, siendo reconocido, por tanto, en cualquiera de los Estados Miembro independientemente del país donde se haya obtenido.

Este Ecoetiquetado da además la potestad al consumidor para que escoja los productos que cree que son menos contaminantes y también así puede él colaborar en la conservación del medio ambiente de

una manera más o menos pasiva.

CONCLUSIONES

Uno de los aspectos positivos que ha aportado esta nueva norma es el decrecimiento de la Burocracia ambiental, es decir, la reducción del papeleo. Se ha logrado reducir a una sola autorización todo o casi todo lo relacionado con actividades industriales contaminantes. Esto a de ayudar a que también sea más fácil mantenerse dentro de la legalidad, estar autorizado.

En este punto nos encontramos con el problema antes planteado en la Ley de las empresas no autorizadas y como la legislación catalana, todo y ser anterior, resolvió el problema con una solución sencilla pero eficaz. Tal vez la Ley Estatal debería haberse fijado más en la Ley catalana ya que, en concepto son lo mismo, una transposición de la Directiva 96/61/CE. El hecho que la Ley catalana fuera anterior debería haberse estudiado en profundidad por el legislador estatal y corregir los errores que aquélla pudiese tener y copiar lo realmente interesante y compatible con el concepto de Ley estatal