

LA AUTORIZACIÓN AMBIENTAL INTEGRADA COMO GARANTÍA DEL BIEN COMÚN

**ALBERTO FRAGUAS
DIRECTOR INSTITUTO DE ESTUDIOS DE LA TIERRA S.L.**

I. EL MEDIO AMBIENTE COMO BIEN COMÚN

Obvia es la capital importancia que el medio ambiente y el mantenimiento de su calidad, posee para la vida cotidiana de las personas y de sus organizaciones. Los cambios que el ser humano provoca sobre el entorno físico tienen una **incidencia mediata sobre la economía, las estructuras sociales y la propia seguridad vital de los individuos**. El cambio climático y sus efectos es un preocupante ejemplo de ello.

Los Estados han entendido este hecho y se han configurado como garantes del bien común que supone el medio ambiente, del uso de unos recursos naturales no privativo que, por tanto, no pueden ser alterados de forma no regulada. Para ello los Estados se dotan de un ordenamiento jurídico adecuado para proteger ese bien común, ese bien (que así deviene de interés público) cuya preservación debe ser uno de los objetivos centrales de la economía sostenible. **El medio ambiente como bien común requiere garantizar su preservación** con una regulación que establezca hasta qué punto, de qué manera y en qué condiciones, una actuación privada puede ejercerse sobre él.

Sin entrar en más disquisiciones legales tan solo recordar el Artículo 45 de la Constitución Española de 1978, la cual incorpora un nuevo derecho económico y social que es el derecho al medio ambiente y a la calidad de vida, al que se dota de una funcionalidad compleja que se configura como un derecho/deber: **se tiene el derecho a disfrutar lo que se tiene el deber de conservar**.

La Constitución Española, incluye dentro del Título I (Derechos y Deberes fundamentales), un Capítulo III que trata sobre los Principios Rectores de la Política Social y Económica, en que está incluido el artículo 45 estructurándose tres principios:

- Utilización racional de los recursos naturales.
- Protección y mejora de la calidad de vida.
- La defensa y restauración del medio ambiente.

Es decir, el uso sostenible de los recursos naturales para la mejora de la calidad de vida con un condicionante claro como es su restauración en caso de ser afectados. Cualquier actividad humana debe tener claro estos principios, como también otro, esencial en el marco regulatorio europeo, como es el del **libre acceso a la información**, íntimamente ligado a la defensa de lo ambiental como bien público. Las políticas de información y participación ciudadana son centrales en los criterios de protección ambiental de la UE, y lo

hacen de manera proactiva; la ciudadanía debe conocer y opinar en marcos concretos, hasta qué punto y de qué manera puede actuarse en el entorno natural.

Cualquier proceso autorizador de las actividades económicas debe tener en cuenta, pues, estos dos presupuestos:

- **Se incide en un bien común y público** y por tanto de usos no privativos.
- **No se puede hurtar a la ciudadanía su derecho de conocer y opinar** sobre el alcance de lo que se pretende realizar.

En este entorno de cosas, no parece adecuado considerar los procesos de autorización ambiental como meras “cargas administrativas soportadas por las empresas”. Con independencia del hecho objetivo de que las empresas puedan y deban luchar por sus intereses, entre ellos debe estar la protección ambiental como un aspecto más de su flujo productivo, como un elemento intrínsecamente ligado a la dinámica empresarial de tanta importancia como otros de cariz “a priori” más ligado a la viabilidad productiva (financiación, materias primas, mano de obra...).

Los procesos de autorización ambiental son los instrumentos para hacer efectiva esta preservación del bien común, con etapas de información pública ligadas. Este hecho debe ser incuestionable, siendo otro asunto completamente distinto, el cómo se ejecutan, si se realiza de manera diligente o no, si la información proyectual es la adecuada o mantiene déficits y si las demandas administrativas son adecuadas, pero no cuestionando el hecho sustantivo de su existencia como garante de la calidad ambiental, circunstancia que, a pesar de todo el recorrido en estos últimos 30 años, podría traslucirse en las declaraciones públicas de empresas y sus organizaciones al plantearlo como meras cargas burocráticas. Para evitar esta obsoleta visión se debe comprender lo que C. Felber plantea como esquemas productivos ligados a la “Economía del Bien Común” en la que el valor ecológico es uno de los elementos fundamentales del “balance del bien común”. Las empresas conseguirán más beneficios legales si son responsables con el medio ambiente y producen productos ecológicos; el beneficio de las empresas revertirá para inversiones con plusvalía social y ambiental; el mercado internacional se basará en el “comercio justo”; a la naturaleza se le reconocerá un valor propio; el crecimiento económico ya no será un objetivo y sí la reducción de la huella ecológica de individuos, empresas y países a una cota sostenible a nivel mundial.

Esta óptica, que parecería una utopía, es la que ya ha puesto en marcha una gran cantidad de empresas a nivel mundial que han dejado atrás miedos y obsolescencias produciendo con la sostenibilidad como paradigma en base a una primera y obvia instancia: cumpliendo estrictamente el marco regulatorio.

II. LOS PROCESOS DE AUTORIZACIÓN AMBIENTAL (AA): CONTROL INTEGRADO DE LA CONTAMINACIÓN

Cualquier proceso de AA posee tres principios de naturaleza jurídica en nuestro país:

- Como **procedimiento administrativo especial** y no como **simples informes**, basados en una sucesión de actos, según la Ley de Procedimiento Administrativo.
- Se dan en casos de **competencias compartidas o concurrentes** en una materia haciendo necesario complejos mecanismos de coordinación tanto entre las administraciones (Central y Autonómicas y estas con las Locales) como incluso dentro de la propia administración del Estado.
- Como autorizaciones previas con carácter **preceptivo y vinculante** en cuanto a aspectos ambientales de actividad proyectada. Su carácter preceptivo implica la anulación de las **resoluciones que omitan la AA** y por tanto, la imposibilidad de ejecutar la actividad si falta la misma.

Varios son los procesos que van intrínsecamente ligados:

La evaluación de Impacto Ambiental (EIA) y la Autorización Ambiental Integrada (AAI), emanada esta última de la Directiva de Control y Prevención Integrado de la Contaminación (IPPC), sin olvidar la figura de **licencia municipal de Actividades Clasificadas**. La complejidad de estas normas se incrementa en España al reflejarse estos procesos en la estructura política-administrativa de competencias cruzadas, interrelacionadas entre la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, todas con competencias en la materia. Los promotores de actividades sujetas a AA deben ser conscientes de este hecho y compaginando sus lícitas peticiones sobre eficiencia en la gestión administrativa con políticas empresariales para:

- Realizar las **labores técnicas de la manera más correcta y eficaz** posible con una elaboración clara de los documentos técnicos necesarios.
- Introducir en “modus operandi” mecanismos de **transparencia en la gestión** y en base a ellos establecer vías de **gestión común con las administraciones reguladoras**.

El plantear la mera “racionalidad” de los procesos de AA que muchas empresas plantean debe estar acompañada por estas actitudes para que esta petición de racionalidad en realidad no encubra comportamientos en los que prima el actuar “**a pesar de** lo ambiental y no **con** lo ambiental”, comportamientos que excluyen lo público de la acción considerándolo algo de lo que es preciso “liberarse”. Un nuevo neoliberalismo llevado al terreno ambiental que va en contra de toda evolución en la materia y **contra la propia naturaleza jurídica del Medio Ambiente**. No obstante, y en este terreno, también es cierto que si la AAI nació para ayudar (en tanto integrar) procesos administrativos, el esfuerzo administrador debe ir en esta dirección **evitando redundancias burocráticas y condicionantes no fundamentados** en la realidad del Proyecto sometido a Autorización, solicitando informes adicionales en ocasiones fuera de lugar. En definitiva, la corresponsabilidad entre Administración y Administrados es la base para la eficiencia del proceso autorizador.

III. LA IPPC: LA AUTORIZACIÓN AMBIENTAL INTEGRADA (AAI) Y SU RECIENTE REVISIÓN

Históricamente en España la AAI ha sido siempre una asignatura que hemos ido aprobando en Septiembre. Su complejidad técnica unida a nuestra compleja estructura administrativa (al margen de la escasa voluntad política de ponerla en marcha) provocó hace años que el Tribunal de Justicia de la UE condenó a nuestro país. Así en vez de aprovechar la oportunidad para modernizar el sector industrial y hacerlo más competitivo, el Gobierno de turno (era 1.999) tardó seis años en trasponer esta norma a la legislación española y delegó las competencias en las Comunidades Autónomas, complicando inútilmente su aplicación y tramitación. A ello se añadió la desidia y lentitud de las empresas en presentar sus solicitudes y proyectos de adaptación.

Sólo unas notas de recordatorio de la importancia de la IPPC. Esta Directiva transpuesta como Ley 16/2002 a Derecho Interno Español, se aplica tanto a instalaciones existentes como futuras, como es bien sabido, definidas en Anexo pero que puede decirse que está implicado prácticamente todo el tejido productivo en sus distintos sectores industriales:

Los aspectos más relevantes históricamente son:

- Introduce el concepto de las Mejores Técnicas Disponibles (MTD) como referencia para establecer los Valores Límites de Emisión (VLE), como elementos de mejora de niveles ya regulados.

- Establece la Autorización Ambiental Integrada (AAI), que integra y coordina procedimientos y autorizaciones existentes, para lo que es imprescindible la plena coordinación administrativa de los organismos implicados en su concesión.
- Fomenta el diálogo y el intercambio de información entre las administraciones y sectores industriales.
- Promueve el principio de transparencia informativa, a través de actuaciones como los registros PRTR (emisiones contaminantes) y otros mecanismos de información.

Para las industrias supone “a priori”:

- La exigencia de **estar al corriente de las MTD definidas** o consideradas para su sector.
- La **simplificación de los trámites administrativos**.
- Mediante los registros PRTR, junto a otros mecanismos, **transparencia informativa** de los complejos industriales hacia el público y otras partes interesadas.

Habida cuenta de la complejidad legal a nivel europeo en materia de regulación de instalaciones industriales, **la nueva Directiva 2010/75 sobre Emisiones Industriales (se la conoce como DEI)**, que entró en vigor en Enero de 2011, supone un intento de obtener mejoras en la armonización entre procesos productivos y protección ambiental. Se trata de una Directiva en la que se **refunden la Directiva IPPC y siete Directivas sectoriales**. Los sectores implicados son diversos (Industria del dióxido de titanio, disolventes orgánicos, incineración de residuos, grandes instalaciones de combustión, ...) si bien la Directiva refuerza la aplicación de las MTD y da un mayor énfasis en la justificación de las condiciones establecidas en los permisos. La Directiva sí supone los siguientes avances:

- **Concreta más el concepto de Mejores Técnicas Disponibles (MTD)**, así como el papel de los documentos de Referencia Sectorial (BREF), para promover una aplicación más coherente de la Directiva IPPC y exige que las decisiones que permitan condiciones en las AAI que estén fuera del ámbito de aplicación de las MTD deberán ser debidamente justificadas y documentadas.
- **Hace más estrictos los actuales Valores Límite de Emisión (VLE) mínimos para algunos sectores** (por ejemplo, las grandes instalaciones de combustión, para las cuales los adapta a las MTD), de manera que se pueda avanzar en el cumplimiento de los objetivos de la UE en relación a la reducción de la contaminación atmosférica.

- Introduce **requisitos mínimos relativos a la inspección y revisión de las condiciones del permiso y los informes de cumplimiento.**
- Proporciona incentivos para la **innovación tecnológica** y apoya la creación de mercados de vanguardia.
- Amplía el ámbito de aplicación de la Directiva IPPC para cubrir **instalaciones adicionales** y lo concreta más en relación con determinados sectores (por ejemplo, tratamiento de residuos); dispone normas relativas a la protección del suelo y las aguas subterráneas, todo ello con el objetivo de aumentar la consistencia y la coherencia de las prácticas actuales en el otorgamiento de las AAI; y
- Exige a los Estados miembros que adopten normas generales obligatorias sobre la base de las MTD, sin prescribir la utilización de una técnica o tecnología específica. Los Estados miembros **deben garantizar que estas reglas se mantienen actualizadas** en vista de futuros desarrollos de MTD.
- Establece que **las condiciones del permiso** deben actualizarse dentro de un plazo de 4 años a partir de la adopción de las conclusiones sobre las MTD.
- Suelos contaminados. Se requiere **un informe de situación de partida** cuando se usan o producen sustancias peligrosas relevantes.
- Requisitos de control (monitorización de suelo y aguas subterráneas). Se establece un requisito de **monitorización periódica** como mínimo cada 5 años para las aguas subterráneas y cada 10 años para el suelo.
- Informe de cumplimiento. El operador deberá **comunicar a la autoridad competente al menos una vez al año información** que permita verificar el cumplimiento de las condiciones del permiso.

IV. ADAPTACIÓN A LA LEGISLACIÓN ESPAÑOLA

Aún cuando el plazo para la transposición de la Directiva venció el pasado 7 de Enero, el Gobierno tras un período de Participación Pública, recientemente ha hecho público el Proyecto de Real Decreto (RD) por el que se transpone dicha Directiva 2010/75. Sobre las luces y sombras de esta transposición se realizan las siguientes observaciones. El nuevo texto, además de cumplir con la transposición parcial de la Directiva 2010/75/UE sobre emisiones industriales, revisa y modifica la legislación sobre control y prevención integrados de la contaminación, y pretende impulsar una mayor simplificación administrativa.

Todas las Autorizaciones Ambientales Integradas (AAI) existentes deberán adecuarse antes del 7 de enero de 2014 a la nueva Directiva. Para ello, se establece en una disposición transitoria el procedimiento de actualización de las autorizaciones ya otorgadas, en virtud del cual, el órgano ambiental competente comprobará, mediante un procedimiento simplificado, la adecuación de la autorización a las prescripciones de la nueva Directiva.

Como consecuencia de este desarrollo normativo, se deroga el Real Decreto 509/2007, de 20 de abril, que hasta la fecha constituía la legislación de desarrollo de la Ley 16/2002, así como del Real Decreto 653/2003, de 30 de mayo, sobre incineración de residuos y el Real Decreto 430/2004, de 12 de marzo, por el que se establecen nuevas normas sobre limitación de emisiones a la atmósfera de determinados agentes contaminantes procedentes de grandes instalaciones de combustión, y se fijan ciertas condiciones para el control de las emisiones a la atmósfera de las refinerías de petróleo.

No obstante algunas reflexiones sobre el Proyecto de Real Decreto son:

- Dada la enorme importancia del mismo se echa mucho de menos un **mayor contenido de la memoria económica**, no planteando ninguna propuesta o previsión del impacto económico de la norma. Es este un asunto relevante para integrar la faceta ambiental en distintos sectores industriales y todo ello en un contexto en el cual la Directiva (y necesariamente su transposición) introduce mayores exigencias en la reducción de emisiones contaminantes y por tanto que va a suponer un esfuerzo inversor en nuevas tecnologías y técnicas menos contaminantes.
- Ya al inicio del presente Artículo, comenté la importancia de la participación pública y la transparencia en los procesos de autorización ambiental. El criterio de la Unión

Europea es, básicamente, contaminar “menos e informar más”. **El nuevo RD no profundiza lo necesario a este nivel**, cuando la propia Directiva sí plantea en su Articulado el acceso de la información en sí mismo en cuanto a la “concesión de permisos”. El RD introduce este esencial aspecto en la vinculación entre IPPC y EIA, no aprovechando la oportunidad que le brinda la nueva norma. Es paradójico, a este nivel (y a su vez un indicador) que en las definiciones del RD no figure, como sí lo hace en la Directiva, el concepto de “público” y “público interesado”. Debemos volver a insistir en que el libre acceso a la información ambiental debe ser respetado en una lógica (que debería ya estar recogida en una ley de transparencia estatal ...) del **derecho de los ciudadanos a participar en las decisiones públicas**, mucho más si estas afectan a un entorno de todos como es el medio ambiente. Tan solo en el Art. 24, como “Documentación de la labor inspectora, su notificación y publicidad” se plantea la publicación del Informe de la actuación realizada, sin más desarrollo.

- Siempre se ha dicho..., en los mentideros ambientales se ha señalado que la normativa ambiental es tan “densa y compleja que hace difícil su cumplimiento”. Esta frase, que trasluce en muchas ocasiones un evidente prejuicio cuando no un claro juicio de valor, nos lleva a otro tópico que en muchas ocasiones es cierto. **La escasa voluntad y acierto del Regulador en velar porque se cumplan las prescripciones legales a nivel ambiental**. Esta labor inspectora, tan importante para evitar los impactos y no para su corrección tras denuncia, no ha sido potenciada en el nuevo Real Decreto, es más pudiéramos decir que no clarifica bien este aspecto. En este sentido, el Proyecto de Real Decreto establece:

Artículo 22. Labor de inspección ambiental

1. *De conformidad con el artículo 29.1 de la Ley 16/2002 [no es este ...], 1 de julio, las labores de inspección ambiental en las instalaciones donde se desarrollen las actividades del anejo 1, **podrán ser desempeñadas por inspectores ambientales y por entidades que demuestren la capacidad técnica adecuada.***
2. *Los inspectores ambientales serán funcionarios adscritos al órgano directivo que ejerza las competencias en materia de inspección ambiental, que en el ejercicio de sus funciones gozarán de la condición de agentes de la autoridad.*

Los inspectores en el ejercicio de sus funciones y para el desempeño de las mismas, podrán ir acompañados de asesores técnicos, que en ningún caso tendrán la

consideración de agentes de la autoridad ni gozarán de las potestades de los mismos”.

Hay un hecho sustantivo en este sentido como es que si no hay inspección de funcionarios públicos no hay condición de autoridad y las circunstancias reflejadas en el control carecerán del valor probatorio que regula la norma. La Ley 3/2011 de Contratos del Sector Público refrenda esto cuando indica que:

“1. La Administración podrá gestionar indirectamente, mediante contrato, los servicios de su competencia, siempre que sean susceptibles de explotación por particulares. En ningún caso podrán prestarse por gestión indirecta los servicios que impliquen ejercicio de la autoridad inherente a los poderes públicos”.

Por tanto la autoridad no puede ser subcontratada. Así lo reconoce el Proyecto pero plantea la duda de si deben/pueden ser, las actividades de control, ejercidas por **inspectores públicos y por entidades (Art. 22.1) privadas**, generando la incertidumbre de si unas sustituirían al otro (no sería legalmente admisible) o, por el contrario, habría una situación sinérgica que por otra parte sí plantea abiertamente el Art. 22.2, segundo párrafo. El tema esencial es **cómo se regularán los mecanismos de acreditación para garantizar “asesoras técnicas”** para evitar riesgos de conflicto de intereses entre las empresas inspeccionadas y las entidades inspectoras en una normativa de obligado cumplimiento (no se trata de actos voluntarios, ISO, ...) ¿Los criterios de ENAC son suficientes en este caso?. El RD no aclara este tema trascendental, cuando en el Art. 24 del mismo plantea que:

“Las actas de inspección “in situ” serán documentos públicos y deben ir, en todo caso, firmadas por el inspector o entidad designada”.

Es decir, una u otra y no ambas ...

- Otro aspecto que adolece el Real Decreto es ligar los procesos de AAI con la Ley de Responsabilidad Ambiental. En ningún momento plantea la imbricación de ambas normas tan vinculadas en sus objetivos preventivos, cuando tanto que ver tienen ambas. Una nueva oportunidad perdida.

V. REFLEXIONES FINALES

Cualquier modelo de desarrollo económico debe plantear la **armonización del crecimiento económico con la integridad ambiental**. En este sentido los sectores industriales deben considerar como un elemento más de su ciclo productivo la preservación y, en su caso, restauración ambiental y todo ello en un ámbito de transparencia donde la **información y participación ciudadana se convierte, también, en un instrumento de gestión y de posicionamiento público**.

La histórica Directiva IPPC se configuró en su momento como un **instrumento innovador en el tejido industrial** (Mejoras Técnicas Disponibles, MTD, ...) ligado a la calidad del entorno (Valores Límite de Emisión, VLE, ...) al mismo tiempo de intentar integrar procesos diversos en la, entonces “ventanilla única” (Autorización Ambiental Integrada). Sin pecar de pesimista sí se debe plantear que en todos estos años **las AAI no han cumplido su función**. Los VLE no han cambiado los escenarios legales ni las MTD han modificado los esquemas productivos. Los Promotores industriales objeto de la norma, se quejan (y en múltiples ocasiones con razón) de **retrasos administrativos** a la hora de otorgar los permisos, si bien es cierto que, también ellos hacen en **muchos casos caso omiso de la necesidad de documentar de la mejor manera posible sus actuaciones**, sus previsiones, sus efectos y riesgos añadidos.

Es lícito plantear una racionalización de los procesos regulatorios, pero que esto no debe significar ni merma de la capacidad preventiva a nivel ambiental ni el hurto a la ciudadanía de la información necesaria. La mejora continua de procesos (con el medio ambiente como acicate e indicador) con medidas de autocontrol; la corresponsabilidad entre regulador y regulado, y un claro escenario de técnicos independientes ayudando en el proceso, son los elementos de un futuro que no es utópico, que ya se da en otros países europeos que entienden sin tapujos que el medio ambiente es un bien común y público. Por ello los procesos de autorización e inspección deben velar por el mantenimiento de la calidad ambiental y por tanto de nuestra calidad de vida.