

Capítulo Séptimo

TÉCNICAS DE REGULACIÓN, LIMITACIÓN Y CONTROL

BLANCA LOZANO CUTANDA

Sumario: 1. Planteamiento. La limitación por los poderes públicos de la actividad y los derechos de los particulares para la protección del medio ambiente. - 2. La evaluación ambiental: 2.1. *Planteamiento. Significado, origen y recepción en España de la evaluación ambiental.* 2.2. *Regulación en España de las técnicas de evaluación ambiental.* 2.3. *La evaluación de impacto ambiental de proyectos de obras y actividades (EIA).* 2.4. *La evaluación de planes y programas con incidencia ambiental o evaluación ambiental estratégica (EAE).* 2.5. *Consecuencias del incumplimiento de la normativa sobre evaluación ambiental, y medidas de seguimiento del plan o actividad.* - 3. Las autorizaciones ambientales: características generales. - 4. La licencia o informe previo municipal. 5. La autorización ambiental integrada. 5.1. *Regulación jurídica y objetivos.* 5.2. *Ámbito de aplicación.* 5.3. *Autoridad competente.* 5.4. *Procedimiento para otorgar la autorización ambiental integrada.* 5.5. *Contenido de la autorización ambiental integrada.* 5.6. *La revisión de la autorización.* 5.7. *Régimen aplicable cuando se introduzcan modificaciones en la instalación.* 5.8. *La regulación del cese definitivo y del cese temporal de la actividad.* 5.9. *Régimen sancionador.* - 6. Los nuevos sistemas de la comunicación y de la declaración responsable. Reseña bibliográfica. - Materiales complementarios de estudio y lectura.

1. PLANTEAMIENTO. LA LIMITACIÓN POR LOS PODERES PÚBLICOS DE LA ACTIVIDAD Y LOS DERECHOS DE LOS PARTICULARES PARA LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE

Nuestra Constitución reconoce implícitamente, como hemos visto, que la defensa y restauración del medio ambiente exigen la colaboración de los ciudadanos cuando se declara que, para la protección del entorno, «*los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales (...) apoyándose en la indispensable*

solidaridad colectiva» (art.45.2). La intervención pública en los derechos y en la actividad de los particulares para este fin encuentra, además, respaldo constitucional expreso en el artículo 128, en el que se dice que «*toda la riqueza del país en sus distintas formas y sea cual fuere su titularidad está subordinada al interés general*» y, por tanto, al interés general o colectivo de la preservación del medio ambiente.

La protección del medio ambiente se configura, de acuerdo con estos preceptos constitucionales, como un **título de intervención de los poderes públicos**, que permite imponer límites y condiciones a la actividad de los ciudadanos para orientarlos hacia una utilización racional de los recursos naturales que garantice un desarrollo sostenible. Aunque es cierto que actualmente se pretende dar una nueva orientación a la política ambiental, dirigida a recabar la colaboración voluntaria de los agentes económicos y sociales mediante fórmulas de incentivo, las técnicas tradicionales de regulación y limitación de las actividades privadas continúan siendo indispensables para controlar y mantener dentro de unos límites tolerables el potencial destructivo de la civilización moderna.

Esta intervención, en cuanto suponga una restricción de la libertad o de los derechos de los ciudadanos, debe encontrarse respaldada en una **ley formal** (emanada del Parlamento), que, o bien lleve a cabo por sí misma la prohibición o limitación de la actividad privada, o bien habilite a la Administración para ejercitar las diversas técnicas administrativas de limitación (o «de policía», como las denomina también un sector de la doctrina).

La necesidad de una habilitación legal previa para que la Administración pueda aplicar medidas de limitación de la actividad privada es una consecuencia del denominado **principio de reserva de ley**, con el que se trata de «asegurar que la regulación de los ámbitos de libertad que corresponden a los ciudadanos dependa exclusivamente de la voluntad de sus representantes» (SSTC, entre otras, 83/1984, 42/1987, 45/1994, 16/2004). Este principio está reconocido por la Constitución, cuando dispone que «sólo por ley, que, en todo caso, deberá respetar su contenido esencial» podrá regularse el ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en su Capítulo II (artículo 53.1), entre los que se incluyen los distintos derechos y libertades fundamentales y, entre ellos, los derechos a la propiedad y a la libertad de empresa.

La intensidad de la intervención variará en función de la técnica elegida, pero las limitaciones que se establezcan deberán guardar siempre una debida proporción con el objetivo de protección del medio ambiente que las justifica. Una ley que impusiera restricciones desproporcionadas o no justificadas vulneraría los derechos fundamentales afectados, así como el principio de interdicción de la arbitrariedad que establece el art. 9.3 de la Constitución. Por lo que respecta a las limitaciones establecidas o aplicadas por la Administración, la LRJSP reconoce el principio de **proporcionalidad de las actuaciones de intervención** en los siguientes términos: «Las Administraciones Públicas que en el ejercicio de sus respectivas competencias establezcan medidas que limiten el ejercicio de derechos individuales o colectivos o exijan el cumplimiento

de requisitos para el desarrollo de una actividad, deberán elegir la medida menos restrictiva, motivar su necesidad para la protección del interés público así como justificar su adecuación para lograr los fines que se persiguen, sin que en ningún caso se produzcan diferencias de trato discriminatorias» (art. 4).

Hay que señalar, además, que cuando la intervención administrativa sea tan intensa que **suponga la privación de bienes o derechos patrimoniales**, la Administración vendrá obligada a indemnizar a los particulares. En el ámbito de la protección ambiental, la ley que lo ha reconocido con mayor rigor ha sido, hasta ahora, la Ley de Parques Nacionales, que establece que «cualquier privación en los bienes y derechos patrimoniales, en particular sobre usos y aprovechamientos reconocidos en el interior de un parque nacional en el momento de su declaración, así como cualquier limitación en el ejercicio de los mencionados derechos que el titular no tenga el deber jurídico de soportar, *será objeto de indemnización a sus titulares*» (art. 8.5). Para garantizar la indemnización de los particulares afectados se utilizan, según los casos, las técnicas jurídicas de la expropiación forzosa y de la responsabilidad patrimonial de la Administración, aunque en el caso concreto de esta ley también prevé, siguiendo una sugerencia del Consejo de Estado, la posibilidad de que se lleguen a acuerdos entre la Administración y los propietarios para evitar estos procedimientos (véase la lectura complementaria dedicada a esta cuestión de la intervención de los poderes públicos en la actividad y los derechos de los particulares para la protección del medio ambiente).

La prevención o la reducción por los poderes públicos del impacto ambiental de las actividades que se desarrollan en la esfera privada, se lleva a cabo con frecuencia por medio de **regulaciones que establecen prohibiciones o limitaciones**. En el caso, por ejemplo, de la conducción de automóviles, las regulaciones dirigidas a minimizar su impacto ambiental afectan tanto a las condiciones que debe reunir el vehículo, que se imponen a sus fabricantes (las relativas a la eficiencia energética y a las emisiones contaminantes), como al modo de utilización por los usuarios (prohibición de circular por determinadas áreas naturales, obligación de realizar revisiones periódicas del estado del vehículo, eventuales limitaciones a su utilización en ciudades cuando se excedan los límites admisibles de contaminación atmosférica, etc.). Estas regulaciones se contienen en las leyes y en los reglamentos que las desarrollan, y la Administración vela por su cumplimiento por medio de su actividad de inspección y de sanción de las infracciones.

Cuando se trata, sin embargo, de obras o actividades que tienen un potencial lesivo del medio ambiente importante, ya no basta con la simple regulación general, sino que es preciso que la Administración intervenga para comprobar, caso por caso, que la obra o la actividad no daña o pone en peligro el entorno.

Para ello, se utilizan normalmente los **controles preventivos o previos**, que condicionan la realización de la obra o el ejercicio de la actividad a la comprobación previa de su adecuación al ordenamiento jurídico y a la valoración de su incidencia

en el interés público ambiental. Estos controles previos se concretan en técnicas muy variadas, como son las autorizaciones y licencias, la inscripción o registro de la actividad con anterioridad a su ejercicio, o la evaluación de impacto ambiental de los proyectos, planes o programas. Las «técnicas estrella» de control preventivo son, sin duda, la evaluación ambiental y las autorizaciones ambientales, a las que aquí dedicaremos especial atención.

A estos instrumentos jurídicos para el control previo de actividades se ha añadido, en los últimos años, una forma mucho más leve de intervención, consistente en el simple deber de comunicar o de declarar a la Administración competente el inicio de una actividad y que se cumplen los requisitos necesarios para su ejercicio; compete luego a los órganos administrativos verificar, mediante los procedimientos de inspección necesarios, que se cumplen efectivamente los requisitos legales. Este **régimen de control a posteriori**, al que también haremos referencia en este capítulo, conlleva, sin duda, una considerable agilización de los trámites necesarios para poner en marcha una actividad económica, en cuanto el operador no tiene que esperar a que la Administración se la autorice, pero en cuanto supone la eliminación del control previo, sin duda el más efectivo-, únicamente debe aplicarse a actividades con nulo o muy reducido impacto ambiental.

Vamos a centrarnos, a continuación, en los dos instrumentos más importantes de control preventivo de las actividades potencialmente dañinas para el medio ambiente: la evaluación ambiental y las autorizaciones ambientales. Haremos referencia también, aunque sea someramente, a las nuevas técnicas de la comunicación y de la declaración responsable, y en otros capítulos de la obra abordaremos la planificación como técnica de regulación u ordenación ambiental (capítulo noveno), y a la llamada «disciplina ambiental», integrada por la represión, tanto penal como administrativa, de los ilícitos ambientales (capítulo décimo).

2. LA EVALUACIÓN AMBIENTAL

2.1. Planteamiento. Significado, origen y recepción en España de la evaluación ambiental

La prevención de los daños al medio ambiente exige, ante todo, conocer los efectos que pueden tener las actividades humanas a fin de poder evitar, o paliar al menos, sus efectos negativos. Por ello, una de las técnicas de protección ambiental que ha adquirido un mayor arraigo en todos los países industrializados consiste en la evaluación o análisis previo de los efectos ambientales de determinadas actuaciones, públicas o privadas, potencialmente dañinas del entorno antes de que se lleven a cabo, con el fin de adoptar las decisiones o de introducir las medidas que permitan optimizar dichas actuaciones desde la perspectiva del logro de un desarrollo sostenible.

La evaluación de impacto ambiental de proyectos (aplicable en España desde 1986), y la evaluación ambiental de planes y programas, también conocida como evaluación ambiental estratégica (incorporada a la legislación básica estatal en 2006), son dos procedimientos, compuestos por un conjunto de estudios y de sistemas técnicos y abiertos a la participación pública, cuyo objeto es que se tomen en consideración todos los aspectos relativos a la protección del medio ambiente antes de que se autoricen o aprueben los proyectos o los planes o programas.

Estamos, por tanto, ante una técnica de *control ambiental preventivo* que opera con relación a proyectos, planes y programas, y cuyo procedimiento se caracteriza por su carácter o naturaleza participativa. La evaluación de impacto ambiental es un instrumento jurídico de origen norteamericano, creado por la *National Environmental Policy Act* (NEPA) en 1969.

El éxito de la evaluación de impacto en Norteamérica propició su conversión en una técnica generalizada de protección ambiental, que fue reconocida en el ámbito internacional en las Conferencias de las Naciones Unidas de Estocolmo (1972) y de Río de Janeiro (1992). En España, debemos su regulación al Derecho de la Unión Europea y, en concreto, a la transposición de dos directivas: la Directiva sobre la evaluación ambiental de proyectos (Directiva 85/337/CEE, que, tras varias modificaciones, se codificó Directiva 2011/92/UE, modificada por la Directiva 2014/52/UE), y la Directiva sobre la evaluación de planes y programas (Directiva 2001/42/CE).

2.2. Regulación en España de las técnicas de evaluación ambiental

Las directivas europeas sobre los procedimientos de evaluación ambiental se limitan a establecer los objetivos a cumplir y los principios y las disposiciones fundamentales que han de ser observados por los Estados, pero, como es lo propio de este tipo de norma comunitaria, no imponen unos trámites concretos. Ello permite que una misma directiva pueda ser objeto de distintos desarrollos en el mismo Estado Miembro; así ha ocurrido en España con las directivas de evaluación ambiental.

En un principio, las leyes estatales que regularon estos procedimientos, dictadas en distintos momentos históricos, regulaban de forma muy diferente el procedimiento aplicable a la evaluación ambiental de proyectos y a la evaluación de planes y programas, lo que se explica por la diferencia de más de veinte años entre ambas regulaciones (la evaluación ambiental de proyectos se introdujo en 1986, mientras que la primera regulación estatal de la evaluación ambiental estratégica data de 2006). Tal disparidad carecía, sin embargo, de justificación y, además, todas las Comunidades Autónomas habían dictado leyes o decretos sobre evaluación de impacto ambiental de proyectos y de planes o programas que regulaban con mayor o menor amplitud estos procedimientos, introduciendo en algunos casos divergencias importantes con la legislación básica estatal.

La Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental (“LEA” en adelante), puso fin a este panorama de diversidad y consiguiente complejidad normativa. Para

ello, la ley ha establecido una regulación completa, y siguiendo el mismo esquema procedimental, de los dos procedimientos de evaluación ambiental: el de proyectos de obras y actividades, que denomina «*evaluación de impacto ambiental*» (“EIA” en adelante), y el de planes y programas, que recibe el nombre de «*evaluación ambiental estratégica*» (“EAE” en adelante).

La LEA otorga carácter de legislación básica estatal a este esquema procedimental común, por lo que las Comunidades Autónomas deben adaptarse a él, con lo que se trata de evitar divergencias y complejidades normativas que crean inseguridad jurídica (con los consiguientes perjuicios tanto para los operadores económicos como para la propia protección ambiental).

El Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de pronunciarse sobre la LEA y ha declarado que los preceptos que regulan el nuevo esquema procedimental común no exceden –con algunas excepciones– de la competencia reconocida por la Constitución al Estado para dictar la legislación básica en materia ambiental en cuanto revisten el carácter de “normas mínimas de protección” que tienden directamente a “dotar de efectividad a la evaluación ambiental” y son esenciales a tal fin (STC 53/2017, que resolvió el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Generalitat de Cataluña por vulneración del sistema constitucional de distribución de competencias).

Más recientemente, la LEA ha sido parcialmente modificada en 2018 (por la Ley 9/2018, de 5 de diciembre) con la finalidad principal de transponer los preceptos de la Directiva 2014/52/UE, aunque también introduce otras novedades, referidas fundamentalmente al procedimiento de evaluación de impacto ambiental.

No hay actualmente ni se prevé la elaboración por el Gobierno de un reglamento de desarrollo de la LEA con carácter de legislación básica, lo que se explica sin duda por el carácter tan detallado que reviste la regulación de todos los aspectos procedimentales que lleva a cabo la ley.

Interesa señalar, por último, que el estado de tramitación de todos los procedimientos de evaluación ambiental, tanto de los proyectos como de los planes y programas, puede consultarse telemáticamente en la página web dedicada a evaluación ambiental del Ministerio para la Transición Ecológica.

2.3. La evaluación ambiental de impacto ambiental de proyectos de obras y actividades (EIA)

A) Concepto y ámbito material de aplicación

La evaluación de impacto ambiental, tanto la de proyectos como la de planes y programas, se define por la LEA como el proceso -esto es, un conjunto de trámites- a través del cual se analizan los efectos significativos que tienen o pueden tener los planes, programas y proyectos, antes de su adopción, aprobación o autorización sobre el medio ambiente [art. 5.1.a)]. Como dice, de forma más expresiva, la página web del

Ministerio para la Transición Ecológica, es un procedimiento técnico y administrativo por el que se toman en consideración, en el proceso de toma de decisión sobre un proyecto, plan o programa, todos los aspectos relativos a la protección del medio ambiente.

A continuación, la Ley precisa algunos de los factores que han de ser objeto de este proceso de análisis, y de su enumeración resulta un concepto muy amplio de “**medio ambiente**”: abarca, entre otros, la población y la salud humana, todos los recursos naturales, la biodiversidad y la geodiversidad, el clima, el paisaje y los bienes materiales, incluido el patrimonio cultural, así como la interacción entre todos estos factores.

El proceso de evaluación de impacto ambiental de proyectos **se caracteriza por:**

- a) Su naturaleza preventiva, en cuanto la evaluación del proyecto de obra o actividad se lleva a cabo en un momento anterior a su aprobación, autorización o declaración responsable.
- b) Su configuración como un procedimiento compuesto por un conjunto de estudios y sistemas técnicos y abierto a la participación pública, cuyo objeto es posibilitar la evaluación por la autoridad ambiental del impacto o efectos para el medio ambiente del proyecto.

Se trata de evaluar todos los efectos previsibles del proyecto, tanto los directos como los indirectos, así como los acumulativos o sinérgicos que tengan lugar por la existencia de otros proyectos o actividades con impacto ambiental en el entorno.

- c) El carácter preceptivo y determinante del informe que pone fin al procedimiento, denominado declaración de impacto ambiental (DIA), en el que el órgano ambiental competente se pronuncia, desde los postulados ambientales, sobre la conveniencia o no de acometer el proyecto y sobre las condiciones en que, en su caso, debe realizarse.

La LEA [art. 5.3.b)] define como “**proyecto**”, a efectos de evaluación de impacto ambiental, cualquier actuación que consista en:

- la ejecución o explotación de una obra, una construcción o instalación;
- el desmantelamiento o demolición de las mismas;
- cualquier intervención en el medio natural o en el paisaje, incluidas las destinadas a la explotación o al aprovechamiento de los recursos naturales o del suelo y del subsuelo, así como de las aguas continentales o marinas

Como vemos, se trata de un concepto muy amplio, que incluye cualquiera de estas actuaciones físicas susceptibles de modificar la realidad existente.

En cuanto a su **ámbito de aplicación**, hay que comenzar por precisar que, para cumplir con el sistema previsto en la Directiva, la LEA prevé dos procedimientos de evaluación ambiental distintos:

- El procedimiento de «evaluación ambiental ordinaria», que es, por así decirlo, el procedimiento «completo» de EIA y se aplica a una lista cerrada de

proyectos (los de su anexo I), así como a aquellos proyectos que, tras la verificación previa se considere que, por tener efectos significativos para el medio ambiente, deben someterse a esta evaluación ordinaria.

- El procedimiento de «evaluación ambiental simplificada», que es un procedimiento más breve de verificación previa de determinados proyectos que concluye con un «informe de impacto ambiental» cuyo objeto es determinar si el proyecto tiene efectos significativos sobre el medio ambiente -y debe someterse, por ello, a EIA ordinaria-, o si, por el contrario, no tiene efectos significativos por el medio ambiente en los términos establecidos en el informe.

El ámbito de aplicación de estos dos procedimientos se configura como sigue.

A. Al procedimiento de **EIA ordinaria** deben someterse (art. 7):

- a) En todo caso, *todos los proyectos comprendidos en el anexo I de la LEA*. Se trata de actuaciones de carácter físico que tienen un importante potencial destructivo del medio ambiente y que se refieren a sectores muy diversos.

En algunos supuestos, las actuaciones deben someterse a evaluación de impacto ambiental en todo caso (p.ej., respecto de los proyectos de infraestructuras, este es el caso de la construcción de autopistas y autovías y de líneas de ferrocarril de largo recorrido), pero, por lo general, su sujeción a evaluación de impacto ambiental se determina por aplicación de determinados umbrales y criterios. Siguiendo con el ejemplo de las infraestructuras, en el caso de las carreteras se somete a evaluación de impacto ambiental ordinaria:

- la construcción de una nueva carretera de cuatro carriles o más, o
 - el realineamiento y/o ensanche de una carretera existente de dos carriles o menos con objeto de conseguir cuatro carriles o más, cuando tal nueva carretera o el tramo de carretera realineado y/o ensanchado alcance o supere los 10 km en una longitud continua.
- b) Los proyectos sometidos a EIA simplificada si, como resultado de este procedimiento, *se constata que tienen un «impacto ambiental significativo» sobre el medio ambiente*.
 - c) Los proyectos sometidos a EIA simplificada, cuando así lo solicite el promotor (supuesto que rara vez se da en la práctica)

B. Al procedimiento de **EIA simplificada** deben someterse los siguientes proyectos:

- a) Los proyectos que se relacionan en *el anexo II de la LEA*;
- b) Cualquier proyecto no incluido en este anexo II ni en el anexo I pero que sea *susceptible de afectar de forma apreciable, directa o indirectamente, a los espacios Red Natura 2000* (sobre los espacios que integran la Red Natura 2000, véase el capítulo noveno de esta obra).

Se cumple así con el mandato, contenido en la Directiva Hábitats y transpuesto por la LPNyB, de que no se excluya de evaluación ambiental ningún proyecto que, sin tener relación directa con la gestión del lugar o sin ser necesario para la misma, pueda afectar de forma apreciable a los lugares de la Red Natura 2000, ya sea individualmente o en colaboración con otros planes y proyectos. Con la reforma de 2018 se ha incluido una precisión sobre dos formas mediante las cuales el promotor puede acreditar que un plan, programa o proyecto no es susceptible de causar efectos adversos apreciables sobre un espacio Red Natura 2000: quedará acreditado si el objeto del proyecto, plan o programa consta expresamente como actividad permitida en el plan de gestión o si se solicita y emite en este sentido un informe del órgano de gestión competente (disp. adicional séptima.1).

Como resultado de esta EIA simplificada se emite, como hemos adelantado, un informe, denominado «informe de impacto ambiental», en el que el órgano ambiental determina si el proyecto debe someterse a EIA ordinaria «por tener efectos significativos sobre el medio ambiente» o si, por el contrario, el proyecto no tiene efectos significativos para el medio ambiente en los términos establecidos en el informe, que indicará al menos las características del proyecto y las medidas previstas para prevenir lo que, de otro modo, podrían haber sido efectos adversos significativos para el medio ambiente (artículo 45).

El «*impacto o efecto significativo*» lo define la ley como la alteración de carácter permanente o de larga duración de los factores que son objeto de análisis en la evaluación ambiental y, en el caso de espacios Red Natura 2000, como efectos apreciables que pueden empeorar los parámetros que definen el estado de conservación de los hábitats o especies objeto de conservación o, en su caso, las posibilidades de restablecimiento [art. 5.1.b)]. El anexo III de la ley precisa los criterios que habrá de aplicar el órgano o autoridad ambiental para determinar si existen efectos significativos y el proyecto debe someterse, por tanto, a EIA ordinaria.

Los criterios de selección que especifica este anexo, siguiendo la Directiva europea, incluyen consideraciones relativas a:

- (i) las características de los proyectos (dimensiones, acumulación con otros proyectos, utilización de recursos naturales, contaminación, etc.);
- (ii) su ubicación (con criterios dirigidos a determinar «la sensibilidad medioambiental de las áreas geográficas que puedan verse afectadas por los proyectos»);
- (iii) y las características del potencial impacto (magnitud y alcance espacial, naturaleza, carácter transfronterizo, intensidad y probabilidad, duración, etc.).

La LEA, siguiendo lo previsto en la Directiva, prevé las siguientes **posibilidades de excluir** determinados proyectos de la evaluación de impacto ambiental (art.8):

- El órgano sustantivo puede determinar, caso por caso, que la evaluación de impacto ambiental no se aplique a los proyectos o partes de proyectos que

tengan como único objetivo la defensa, así como a los proyectos que tengan como único objetivo la respuesta a casos de emergencia civil, cuando tal aplicación pudiera tener repercusiones negativas sobre tales objetivos.

- El Consejo de Ministros, en el ámbito de la Administración General del Estado, o en su caso, el órgano que determine la legislación de cada comunidad autónoma, en su respectivo ámbito de competencias, pueden, a propuesta del órgano sustantivo, en supuestos excepcionales y mediante acuerdo motivado, excluir un proyecto determinado de la evaluación de impacto ambiental cuando su aplicación pueda tener efectos perjudiciales para la finalidad del proyecto (concepto muy indeterminado que la jurisprudencia tendrá que ir concretando), o aquellos proyectos que consistan en obras de reparación o mejora de infraestructuras críticas que hayan sido dañadas como consecuencia de acontecimientos catastróficos o cuyo refuerzo sea necesario para garantizar la seguridad nacional.

La ley precisa que el hecho de que concurra alguno de estos supuestos de exclusión no eximirá al promotor de efectuar una evaluación de las repercusiones en relación a los espacios Red Natura 2000 cuando se trate de proyectos que, sin tener relación directa con la gestión del lugar o sin ser necesarios para la misma, puedan afectar de forma apreciable a las especies o hábitats de los citados espacios, ya sea individualmente o en combinación con otros planes, programas o proyectos. Para estos casos, la ley contiene una regulación, si bien somera, de las actuaciones que habrán de seguirse (art. 8.5).

Por otro lado, la ley trata de evitar que, cuando el sometimiento al procedimiento de EIA dependa de que se alcance determinada dimensión o magnitud, se eluda este procedimiento mediante el **fraccionamiento del proyecto** (por ejemplo, dividiendo en varios tramos un proyecto de ferrocarril de larga distancia). Para ello, la LEA establece que habrán de someterse necesariamente a EIA ordinaria tanto los proyectos comprendidos en el anexo I, «como los proyectos que, presentándose fraccionados, alcancen los umbrales del anexo I mediante la acumulación de las magnitudes o dimensiones de cada uno de los proyectos considerados» [art. 7.1.a); y lo mismo dice su apartado 2. d) respecto a la aplicación del procedimiento de EIA simplificada de los proyectos del anexo II].

Además, la Ley contiene previsiones específicas para evitar el fraccionamiento en fraude de ley para los parques eólicos. Se prevé así que los parques contiguos, que disten entre sí menos de 2 kilómetros han de someterse al procedimiento de evaluación ambiental ordinaria con independencia del número de aerogeneradores que tengan o de la potencia instalada [Anexo I, Grupo 3. i)]. A ello se añade que cuando varios parques sean contiguos deberán evaluarse en el estudio de impacto ambiental sus efectos previsibles directos o indirectos, acumulativos o sinérgicos, tanto de los parques entre sí como de sus líneas de evacuación (que pueden ser comunes a varios de ellos).

En cuanto a **modificación de un proyecto** ya evaluado ambientalmente, deberá someterse a EIA ordinaria en el caso de que la modificación cumpla, *por sí sola*, los umbrales establecidos en el anexo I; cuando no sea así, únicamente necesitará eva-

luación de impacto ambiental simplificada si se considera que, por aplicación de los criterios que precisa la ley, se considera que tiene efectos significativos sobre el medio ambiente [art. 7.2.c)].

B) Órganos competentes para tramitar la evaluación de impacto ambiental

La responsabilidad de llevar a cabo el procedimiento de evaluación ambiental le corresponde fundamentalmente al **órgano ambiental de la Administración competente para su autorización o aprobación** (o su control, si se trata de una actividad sometida únicamente a declaración responsable o comunicación del proyecto). Las primeras fases del procedimiento de EIA se llevan a cabo, sin embargo, como veremos, por el órgano sustantivo, esto es, por el competente para autorizar, aprobar o controlar el proyecto.

El órgano ambiental será el Ministerio para la Transición Ecológica cuando se trate de proyectos que deban ser adoptados, aprobados o autorizados por la Administración General del Estado, y en el caso de que esta competencia corresponda a una Administración autonómica, el que determine su legislación (art. 11 LEA).

El órgano ambiental debe, en todo caso, contar y actuar con una absoluta **independencia e imparcialidad** respecto del órgano que ha de autorizar o aprobar el proyecto para que esta técnica de control previo pueda cumplir sus fines de protección ambiental. La Administración es, en ocasiones, la principal incumplidora de este proceso, y se han dado algunos casos muy desafortunados en los que proyectos públicos de gran envergadura se han fraccionado para evitar la EIA (en contra de las previsiones legales), o en los que este trámite se ha omitido, utilizando para ello indebidamente las excepciones que admite la ley.

Sin embargo, también hay muchas pruebas de la eficacia preventiva que puede desplegar esta técnica de protección ambiental cuando los órganos competentes actúan con rigor y responsabilidad. Incluso, aunque no es frecuente, hay casos en los que la autoridad ambiental, teniendo en cuenta las repercusiones negativas que un proyecto va a tener en el medio ambiente, y por considerar que ni las medidas previstas por el promotor garantizan que se eviten estos efectos ni ninguna de las alternativas propuestas podría evitarlo, opta por su no realización, la conocida como «*alternativa cero*» (véase, p.ej., la Resolución de 8 de febrero de 2011, de la Secretaría de Estado de Cambio Climático, por la que se formula declaración de impacto ambiental del proyecto Ampliación del puerto de Tarifa, Cádiz, BOE de 9 de marzo de 2011).

En la práctica, sin embargo, lo más usual es que la EIA se circunscriba a determinar las condiciones para minimizar los impactos ambientales de un proyecto, sobre todo mediante la opción por la alternativa menos gravosa para el entorno. En la valoración ambiental de posibles alternativas reside, sin duda, la mayor virtualidad del procedimiento de evaluación ambiental.

C) *Procedimiento de evaluación de impacto ambiental ordinaria*

Como ya hemos adelantado, la LEA establece una regulación completa, y siguiendo el mismo esquema procedimental, de los dos procesos o procedimientos de evaluación que hasta ahora tenían una tramitación diferenciada: el de evaluación de impacto ambiental de proyectos y el de evaluación de planes y programas. Hemos optado, por ello, por exponer con más detalle cómo se desarrollan los trámites del procedimiento de evaluación ambiental de proyectos para luego hacer una breve referencia a las especialidades de la evaluación ambiental estratégica.

Como también hemos señalado, una de las novedades que ha introducido la LEA en el esquema procedimental de la evaluación ambiental ha sido la distinción entre un «procedimiento ordinario» y un «procedimiento simplificado» de evaluación. Ya hemos expuesto cuál es el ámbito de aplicación de ambos procedimientos y cómo el sometimiento de un proyecto a la EIA simplificada puede desembocar en que tenga que someterse después a una EIA ordinaria si se constata que tiene efectos significativos para el medio ambiente.

Las distintas fases que componen el procedimiento de EIA ordinaria son, brevemente expuestas, las siguientes:

a) *La posibilidad de que el promotor solicite al órgano ambiental el «documento de alcance»*

El promotor puede solicitar al órgano ambiental el denominado «documento de alcance», en el que se delimita «la amplitud, nivel de detalle y grado de especificación» que debe tener el estudio de impacto ambiental [art. 5.1.c) LEA].

Esta fase previa para determinar el alcance que debe tener el estudio y las cuestiones significativas que deberá abordar, conocida en la terminología anglosajona como *scooping*, era obligatoria pero la LEA, con la finalidad de acortar el procedimiento, la ha convertido en facultativa (lo que tiene su justificación pues, a pesar de su utilidad, puede ocurrir que los promotores ya hayan sometido otros proyectos similares a evaluación y decidan obviar este trámite). El Tribunal Constitucional ha interpretado, sin embargo, que las normas que dicen las Comunidades Autónomas pueden restablecer su carácter obligatorio (STC 53/2017).

b) *Elaboración del estudio de impacto ambiental por el promotor del proyecto*

Al promotor le compete elaborar el estudio de impacto ambiental, con el apoyo, en su caso, del documento de alcance. Cuando el órgano ambiental haya elaborado el documento de alcance, el promotor elaborará el estudio de impacto ambiental ajustándose a la información requerida en dicho documento.

El estudio de impacto ambiental es una pieza clave del procedimiento de evaluación, pues se trata de realizar un **análisis completo del proyecto** desde el punto de vista ecológico. Este estudio ha de contener, como mínimo, los datos que la LEA enuncia en el art. 35 y que desarrolla en su anexo VI:

- Una «*descripción general del proyecto* que incluya información sobre su ubicación, diseño, dimensiones y otras características pertinentes del proyecto; y previsiones en el tiempo sobre la utilización del suelo y de otros recursos naturales. Estimación de los tipos y cantidades de residuos vertidos y emisiones de materia o energía resultantes». En el anexo VI de la ley se precisan con más detalle los datos que debe incluir esta descripción del proyecto.
- Una exposición de «*las diversas alternativas razonables estudiadas, que tengan relación con el proyecto y sus características específicas, incluida la alternativa cero*, o de no realización del proyecto, y una justificación de las principales razones de la solución adoptada». El examen de alternativas comprende las que resulten ambientalmente más adecuadas que sean técnicamente viables, y la justificación de la solución adoptada, detallando el anexo VI de la ley los aspectos que comprende este examen

La jurisprudencia se ha mostrado particularmente exigente con este requisito, siendo abundantes las sentencias que anulan la aprobación o la autorización de proyectos por no haberse realizado el estudio de alternativas (véanse, entre otras, las SSTS de 19 de septiembre de 2004 (rec. n.º 3080/2001) y de 7 de octubre de 2009 (rec. 1570/2005).

- Una evaluación, descripción, análisis y, si procede, cuantificación de los «*efectos previsibles directos o indirectos, acumulativos y sinérgicos*» del proyecto sobre los distintos factores que deben ser objeto de análisis en este procedimiento, precisando la ley que el análisis de estos factores y de su interacción deben abarcar las fases de ejecución, explotación y, en su caso, la demolición o abandono del proyecto (los diferentes tipos de efectos que deben ser evaluados y, en su caso, cuantificados aparecen definidos en el anexo VI de la ley). Además, cuando el proyecto pueda afectar directa o indirectamente a los espacios Red Natura 2000 se incluirá un apartado específico para la evaluación de sus repercusiones en el lugar, teniendo en cuenta los objetivos de conservación de cada lugar,

Tras la reforma de la LEA en 2018 se ha añadido que, cuando el proyecto pueda causar a largo plazo una modificación hidromorfológica en una masa de agua superficial o una alteración del nivel en una masa de agua subterránea que puedan impedir que alcance el buen estado o potencial, o que pueda suponer un deterioro de su estado o potencial, se incluirá un apartado específico para la evaluación de sus repercusiones a largo plazo sobre los elementos de calidad que definen el estado o potencial de las masas de agua afectadas.

Asimismo, ahora se exige que el estudio de impacto ambiental incluya un apartado específico dedicado al análisis de la vulnerabilidad de los proyectos ante accidentes graves o catástrofes, sobre el riesgo de que se produzcan dichos accidentes o catástrofes, y sobre los probables efectos adversos significativos sobre el medio ambiente, en caso de que ocurriesen (o bien un informe justificativo sobre la no aplicación de este apartado al proyecto).

- Las «medidas que permitan prevenir, corregir y, en su caso, compensar los efectos adversos sobre el medio ambiente y el paisaje». Según precisa el anexo VI de la ley, «se describirán las medidas previstas para prevenir, corregir y, en su caso, compensar, los efectos adversos significativos de las distintas alternativas del proyecto sobre el medio ambiente, tanto en lo referente a su diseño y ubicación, como en cuanto a la explotación, desmantelamiento o demolición». La ley precisa que «las medidas compensatorias consistirán, siempre que sea posible, en acciones de restauración, o de la misma naturaleza y efecto contrario al de la acción emprendida».
- Un «programa de vigilancia ambiental» que garantice el cumplimiento de las indicaciones y de las medidas previstas para prevenir, corregir y, en su caso, compensar, contenidas en el estudio de impacto ambiental, y ello tanto en la fase de ejecución como en la de explotación, desmantelamiento o demolición.
- Y, por último, un «resumen del estudio y conclusiones en términos fácilmente comprensibles». Este requisito se explica porque el estudio de impacto ambiental es un documento de carácter técnico, por lo que, a fin de hacerlo accesible a todos los posibles interesados en el posterior trámite de información pública, es necesario que incluya un resumen y unas conclusiones que resulten fácilmente comprensibles por la generalidad de la población.

El hecho de que la responsabilidad de la realización del estudio se atribuya al propio titular del proyecto afectado –que podrá elaborarlo por sí mismo si dispone de los servicios técnicos necesarios, o bien contratar su realización con especialistas en la materia–, conlleva sin duda un riesgo de parcialidad en su elaboración, pero resulta difícil confiar la responsabilidad del estudio a un tercero que no disponga de los datos del proyecto en el plano técnico y económico, a lo que podría añadirse que, al ser elevado el coste del estudio, debe sufragarlo el interesado en la ejecución del proyecto en virtud del principio «quien contamina paga».

En todo caso, es muy importante que la elaboración del estudio de impacto ambiental se encargue a un técnico cualificado para ello. La LEA dispone, en este sentido, que deberá ser realizado «por personas que posean la capacidad técnica suficiente de conformidad con las normas sobre cualificaciones profesionales y de la educación superior», y añade que en el estudio se deberá «identificar a su autor o autores indicando su titulación y, en su caso, profesión regulada. Además, deberá constar la fecha de conclusión y firma del autor» (art. 16).

Los técnicos que firman el estudio de impacto ambiental y demás documentos a instancias del promotor son, además, responsables del contenido y de la fiabilidad de la información, con la excepción de los datos recibidos de la Administración de forma fehaciente. En los proyectos privados, la ley sanciona la ocultación, falseamiento o manipulación maliciosa de datos en el procedimiento de evaluación, que se tipifica como falta grave (cuya sanción puede alcanzar hasta los 240.400 euros).

c) *Trámite de información pública y de consulta a las Administraciones afectadas y a las personas interesadas*

La **información pública** es el cauce a través del cual se instrumenta la participación ciudadana en el procedimiento de EIA. Se trata de un trámite esencial y característico de esta técnica desde sus orígenes norteamericanos y que se ha visto reforzado en nuestra legislación por las elevadas exigencias que, como hemos visto, impone el derecho ambiental europeo en materia de información y de participación pública.

Una vez elaborado, el estudio de impacto ambiental se somete, conjuntamente con el proyecto, a este trámite de información pública. En él cualquier interesado, sin necesidad de justificar esta condición, podrá presentar alegaciones sobre el proyecto y su estudio de impacto ambiental.

Además del trámite de información pública, y con carácter simultáneo, la LEA prevé que el órgano sustantivo **consulte a las Administraciones públicas afectadas**. Entre ellas, cabe destacar que, en el caso de proyectos que sean competencia de la Administración General del Estado, se solicitará el informe del órgano con competencias en materia de medio ambiente de la Comunidad Autónoma en donde se ubique territorialmente el proyecto (art. 37 en relación con el art. 3.1). La ley enuncia otros muchos informes que revisten también carácter preceptivo (p.ej., el informe de los órganos con competencias en dominio público hidráulico o en dominio público marítimo-terrestre, cuando el proyecto sea susceptible de incidir en ellos).

La ley prevé, además, la necesidad de consultar, previa notificación, a las «**personas interesadas**», concepto que engloba a los interesados en todo procedimiento administrativo (quienes tengan derechos o intereses legítimos que se puedan ver afectados por el procedimiento: art. 4 LPAC), y a las asociaciones ambientales que cumplan los tres requisitos que exige para que ostenten tal condición el artículo 18 de la Ley 27/2006, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (nos remitimos a lo expuesto en el Capítulo anterior).

Interesa señalar que, en transposición de la Directiva de 2014, la modificación de la LEA de 2018 ha incorporado la obligación de que los trámites de información pública y de consulta a las Administraciones Públicas afectadas y a las personas interesadas regulados en ella se efectúen por vía electrónica —además de mediante anuncios públicos u otros medios apropiados que garanticen la máxima difusión a la ciudadanía—. En el trámite de información pública, deberán habilitar para ello al menos un portal central o punto de acceso electrónico sencillo (art. 9.3).

Cuando se considere que la ejecución de un proyecto puede tener repercusiones significativas sobre el medio ambiente de otro Estado miembro de la Unión Europea o de otro Estado al que España tenga obligación de consultar en virtud de instrumentos internacionales, podrá abrirse un **procedimiento de consultas transfronterizas** para estudiar tales efectos, así como las medidas que, en su caso, puedan acordarse

para suprimirlos o reducirlos, de conformidad con las previsiones contenidas en la ley (art. 49).

Una vez finalizados los trámites de información pública y de consultas, el órgano sustantivo le remitirá al promotor los informes y las alegaciones recibidas «*para la consideración en la redacción, en su caso, de la nueva versión del proyecto y en el estudio de impacto ambiental*». El promotor podrá, por tanto, a la vista de los informes y alegaciones, modificar su proyecto o el estudio de impacto, lo cual en algunos casos será necesario para poder obtener una DIA favorable. En el caso de que el promotor incorpore modificaciones que supongan efectos ambientales significativos distintos de los previstos originariamente, se tendrá que llevar a cabo un nuevo trámite de información pública y consultas.

d) *Solicitud de inicio al órgano ambiental y trámite previo de posible inadmisión del procedimiento*

Una vez finalizadas las actuaciones anteriores, el promotor solicitará el inicio del procedimiento de evaluación que compete al órgano ambiental. Para ello, presentará una solicitud acompañada de la siguiente documentación: el documento técnico del proyecto, el estudio de impacto ambiental y las alegaciones e informes recibidos en los trámites de información pública y de consultas a las Administraciones públicas afectadas y a las personas interesadas.

La ley prevé la posibilidad de que el órgano ambiental declare en este momento la **inadmisión del procedimiento**. Se trata de un trámite previsto en los mismos términos para la EIA y la EAE, en virtud del cual el órgano ambiental, previa audiencia al promotor, podrá dictar una resolución de inadmisión por alguna de las siguientes razones:

- (i) que se estime que de modo inequívoco el proyecto es manifiestamente inviable por razones ambientales;
- (ii) que el estudio de impacto ambiental no reúne condiciones de calidad suficientes;
- (iii) que ya hubiese inadmitido o dictado una declaración de impacto ambiental o estratégica desfavorable en un proyecto sustantivamente análogo al presentado.

La resolución de inadmisión justificará las razones por las que se aprecia y podrá ser objeto de recurso.

En el caso, que es lo más usual, de que no se produzca esta inadmisión a trámite de la evaluación ambiental, se seguirán las fases del procedimiento ante el órgano ambiental que pasamos a exponer.

e) *Análisis técnico del expediente por el órgano ambiental*

Este es un trámite importante para garantizar la calidad de la ulterior declaración de impacto ambiental. Con él se trata de que el órgano ambiental lleve a cabo un análisis del expediente recibido con el fin de comprobar que cuenta con todos

los elementos necesarios para decidir sobre el proyecto, arbitrándose procedimientos para subsanar las deficiencias que, en su caso, pueda apreciar. En particular, el órgano ambiental analizará:

- Desde el punto de vista formal, si el expediente de impacto ambiental está completo. Si comprueba que faltan documentos o que los trámites de información pública y de consultas no se han realizado conforme a lo establecido en la ley, requerirá al órgano sustantivo para que subsane el expediente, pudiendo dar por terminado el procedimiento de evaluación si en el plazo de tres meses (o el que fijen las comunidades autónomas), no se hubiera completado.
- En cuanto al fondo, llevará a cabo un análisis técnico del expediente en el cual se comprueba: en relación a los informes preceptivos si son suficientes para disponer de los elementos de juicio necesarios a fin de realizar la evaluación ambiental; y, en relación al estudio de impacto ambiental, si es necesaria información adicional o, en su caso, si su contenido no es acorde con la información requerida en el documento de alcance, o bien si el promotor no ha tenido debidamente en cuenta las alegaciones recibidas durante los trámites de información pública y consultas.

Si el órgano ambiental constata deficiencias, requerirá al órgano sustantivo para que se completen los informes o al promotor para que complete la información del estudio. En el caso de que, en los plazos que estipula la ley (o los que establezcan las comunidades autónomas), no se hubieran subsanado las deficiencias, el órgano ambiental podrá dar por terminado el procedimiento de evaluación.

- Además, en esta fase el órgano ambiental podrá recabar los informes de los organismos científicos o académicos que considere necesarios para disponer de los elementos de juicio suficientes para poder realizar la evaluación de impacto ambiental.
- El órgano ambiental podrá, por último, requerir al órgano sustantivo para que se realice un nuevo trámite de consulta a las Administraciones afectadas y a las personas interesadas si lo considera necesario a la vista de la información recibida durante esta fase.

f) *La declaración de impacto ambiental (DIA) que pone fin al procedimiento*

Una vez finalizado el análisis técnico del expediente, el órgano ambiental formulará la **declaración de impacto ambiental**. La ley define este documento como el «informe preceptivo y determinante del órgano ambiental con el que concluye la evaluación de impacto ambiental ordinaria, que evalúa la integración de los aspectos ambientales en el proyecto y determina las condiciones que deben establecerse para la adecuada protección del medio ambiente y de los recursos naturales durante la ejecución y la explotación y, en su caso, el desmantelamiento o demolición del proyecto» [art. 5.3.d)].

La LEA detalla el contenido que debe tener la DIA (art. 41), pudiendo destacarse, entre sus determinaciones mínimas, las siguientes:

- La identificación del promotor del proyecto y del órgano sustantivo, y la descripción del proyecto.
- El resumen del resultado del trámite de información pública y de las consultas a las Administraciones públicas afectadas y a las personas interesadas, y cómo se han tenido en consideración.
- El resumen del análisis técnico realizado por el órgano ambiental.
- Si proceden, las condiciones que deban establecerse y las medidas que permitan prevenir, corregir y, en su caso, compensar los efectos adversos sobre el medio ambiente.
- En su caso, la conclusión de la evaluación de las repercusiones sobre la Red Natura 2000.
- El programa de vigilancia ambiental y si procede, la creación de una comisión de seguimiento.

La declaración de impacto ambiental se publicará en el Boletín Oficial del Estado o diario oficial correspondiente, sin perjuicio de su publicación en la sede electrónica del órgano ambiental.

Para aquellos proyectos –la inmensa mayoría– que requieren **autorización** del órgano sustantivo, su decisión es el acto definitivo que pone fin al procedimiento principal, decidiendo motivadamente, a la vista de todos los aspectos (tanto ambientales como de otro carácter económico, técnico, de oportunidad, etc.), sobre si procede, y en qué condiciones, la autorización de la obra, instalación o actividad.

El contenido de la DIA tiene en estos casos «**carácter determinante**», lo que supone que el órgano administrativo competente para autorizar el proyecto no podrá apartarse de su contenido y que, en caso de discrepar del mismo, tendrá que plantear motivadamente la discrepancia al Consejo de Ministros o Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma correspondiente (o, en su caso, el órgano que la Comunidad Autónoma haya designado). Únicamente este órgano superior de gobierno podrá decidir que el proyecto puede ejecutarse de forma distinta a lo indicado en la DIA, y, en todo caso, el acuerdo por el que se resuelve la discrepancia deberá publicarse en el Boletín Oficial del Estado o diario oficial correspondiente. La Ley detalla el procedimiento aplicable para la resolución de las discrepancias (art. 12), pero, según ha declarado el TC, no reviste carácter de legislación básica por lo que puede ser modificado por las leyes que aprueben las Comunidades Autónomas (STC 53/2017).

Respecto al **control judicial** de la declaración de impacto, la LEA establece expresamente que «la declaración de impacto ambiental no será objeto de recurso sin perjuicio de los que, en su caso procedan en vía administrativa y judicial frente al acto por el que se autoriza el proyecto» (art. 41.4).

Hay que señalar, por último, que en determinados supuestos se admite la posibilidad de **modificación de las condiciones de la declaración de impacto ambiental** una vez aprobado, autorizado o incluso ejecutado el proyecto (art. 44). Esta posibilidad de modificación se admite también para la declaración ambiental estratégica (art. 28).

El procedimiento de modificación podrá iniciarse, de oficio o a solicitud del promotor cuando concurra alguna de las circunstancias que enuncia la ley para la declaración de impacto ambiental de proyectos, como son «la entrada en vigor de nueva normativa que incida sustancialmente en el cumplimiento de las condiciones establecidas en la declaración de impacto ambiental», o «cuando durante el seguimiento del cumplimiento de la declaración de impacto ambiental se detecte que las medidas preventivas, correctoras o compensatorias son insuficientes, innecesarias o ineficaces». En el caso de la declaración ambiental estratégica las razones que permiten su modificación se enuncian de manera muy amplia («cuando concurren circunstancias que determinen la incorrección de la declaración ambiental estratégica, incluidas las que surjan durante el procedimiento de evaluación de impacto ambiental»).

El procedimiento para resolver sobre la modificación reproduce, con plazos más breves, el ordinario de evaluación ambiental de proyectos o evaluación estratégica y restringe la participación, puesto que la información pública se llevará a cabo únicamente en relación a las «personas interesadas previamente consultadas».

D) La evaluación de impacto ambiental simplificada

Como ya adelantamos, la denominada por la LEA «evaluación ambiental simplificada» tiene por finalidad determinar si procede o no someter a la evaluación ambiental ordinaria determinados proyectos (los incluidos en el Anexo II de la LEA y los que pueden afectar de forma apreciable a la Red Natura 2000).

La tramitación de este procedimiento es bastante más breve que el de la evaluación ordinaria. Se compone de los siguientes trámites:

- (i) la solicitud del promotor, acompañada de un «documento ambiental» que, además de una motivación de la aplicación del procedimiento simplificado, incluirá un contenido cuyos puntos coincidan con los del estudio de impacto ambiental, aunque con menores exigencias de desarrollo;
- (ii) un trámite previo de posible inadmisión (similar al ya expuesto en el procedimiento ordinario);
- (iii) la consulta a las Administraciones afectadas y a las personas interesadas (en este caso no se establecen informes que sean preceptivos); y
- (iv) la formulación por el órgano ambiental del «informe ambiental».

En el informe ambiental se adoptarán una de estas dos decisiones:

- a) Que el proyecto debe someterse a una evaluación de impacto ambiental ordinaria por tener efectos significativos sobre el medio ambiente.
- b) Que proyecto no tiene efectos significativos sobre el medio ambiente, en los términos establecidos en el informe de impacto ambiental. En este caso el informe indicará, al menos, las características del proyecto y las medidas previstas para prevenir lo que, de otro modo, podrían haber sido efectos adversos significativos para el medio ambiente.

El informe de impacto ambiental se remitirá para su publicación al Boletín Oficial del Estado o diario oficial correspondiente, sin perjuicio de su publicación en la sede electrónica del órgano ambiental. Al igual que en el caso de la DIA, la ley dispone que este informe de impacto ambiental «no será objeto de recurso alguno», sin perjuicio de los que procedan frente al acto o disposición de carácter general de autorización del proyecto o de aprobación del plan o programa» (art. 47.6).

2.4. La evaluación de planes y programas con incidencia ambiental o evaluación ambiental estratégica (EAE)

A) Concepto y objetivos

La evaluación ambiental estratégica, tal y como se ha configurado en nuestro Derecho, es una técnica de protección ambiental que, al igual que la EIA, se caracteriza por:

- a) Su naturaleza preventiva, con mayor trascendencia incluso que en la evaluación ambiental de proyectos, en cuanto con ella se pretende la integración de los aspectos ambientales en la preparación y adopción de los planes y programas públicos que van a condicionar la aprobación de los proyectos de obras y actividades.
- b) Su configuración como un proceso formalizado, sistemático y abierto a la participación ciudadana que tiene lugar durante la preparación o adopción de un programa público.
- c) El carácter preceptivo y determinante del informe que pone fin al procedimiento, denominado declaración ambiental estratégica (DEA), en el que el órgano ambiental competente se pronuncia, desde los postulados ambientales, sobre las condiciones en que debe llevarse a cabo la planificación.

La importancia de la EAE radica en que los planes y programas, por definición, *abarcan un ámbito de actuación mucho mayor que los proyectos individualmente considerados y condicionan su ejecución*, por lo que son susceptibles de causar un impacto ambiental más importante. Además, al realizarse este análisis ambiental en un nivel de decisión superior, es posible analizar los impactos desde un punto de vista global, sistemático e integrado, teniendo en cuenta todos los posibles efectos indirectos, acumulativos y sinérgicos de la política que se pretende aplicar.

B) *Ámbito de aplicación*

La evaluación ambiental estratégica se aplica a los «*planes y programas*», entendiéndose por tales «el conjunto de estrategias, directrices y propuestas destinadas a satisfacer necesidades sociales, no ejecutables directamente, sino a través de su desarrollo por medio de uno o varios proyectos» [art. 5.2.b)]. La nota fundamental que diferencia a los planes y programas de los proyectos sometidos a EIA es el hecho de que **no son ejecutables directamente**, sino que necesitan un desarrollo posterior mediante proyectos concretos.

Por lo que respecta a la **relación entre ambas técnicas**, la Ley dispone que «la evaluación ambiental estratégica de un plan o programa no excluye la evaluación de impacto ambiental de los proyectos que de ellos se deriven», aunque permite que, bajo determinadas condiciones, el órgano ambiental acuerde motivadamente la incorporación de trámites y de actos administrativos de la EAE en otros procedimientos de evaluación ambiental (art. 13).

La EAE se aplica únicamente, además, a **planes y programas públicos**, elaborados o adoptados por una Administración, a diferencia de la EIA que se aplica a proyectos tanto públicos como privados. La elaboración o adopción del plan corresponde siempre a la Administración, aunque el promotor de la iniciativa pueda ser un particular (como ocurre, por ejemplo, en los convenios urbanísticos de planeamiento, en los que la aprobación o modificación de un plan de urbanismo tiene lugar como consecuencia de un acuerdo entre particulares y empresas con los ayuntamientos).

De esta forma, para que un plan o programa deba someterse a EAE debe concurrir, en primer lugar, un **requisito subjetivo**: *que se adopten o aprueben por una Administración pública* (art. 6). Caben aquí tanto los planes o programas que son elaborados y aprobados por la Administración, como los que, una vez adoptados por ésta se tramitan como leyes (así suele ocurrir, por ejemplo, con los planes de ordenación del territorio de las Comunidades Autónomas).

Es preciso, además, que la elaboración del plan o programa, como dice la LEA, «venga exigida por una disposición legal o reglamentaria o por acuerdo del Consejo de Ministros o del Consejo de Gobierno de una comunidad autónoma».

De acuerdo con la jurisprudencia del TJUE, no es necesario, sin embargo, que la adopción del plan o programa tenga carácter obligatorio para que se cumpla con este requisito, bastando con que esté previsto en una norma que prevea la autoridad competente para adoptarlo y el procedimiento para su adopción (Sentencia del TJUE de 22 de marzo de 2012, asunto C 567/10). Pero si una Administración, por propia iniciativa y sin previsión normativa alguna, decidiese elaborar una planificación determinada (por ejemplo, de su actividad para el cumplimiento de determinados objetivos), este plan o programa no quedaría sujeto por imperativo legal al procedimiento de EAE (sin perjuicio, obviamente, de que pueda someterse al mismo si la Administración así lo estima voluntariamente).

La evaluación ambiental estratégica, al igual que la EIA, se divide, a su vez, en **dos tipos de procedimientos**: la evaluación ambiental estratégica ordinaria y la evaluación ambiental estratégica simplificada. Esta última finaliza con el denominado informe ambiental estratégico que puede determinar que los planes se sometan a la EAE ordinaria si se comprueba que pueden tener efectos significativos para el medio ambiente.

- A. Deben someterse, en todo caso, al procedimiento **de EAE ordinaria**:
- a) Los planes y programas que establecen el marco para la futura autorización de proyectos *«legalmente sometidos a evaluación de impacto ambiental»* en los sectores que enuncia el artículo 6.1.a) de la LEA: agricultura, ganadería, silvicultura, acuicultura, pesca, energía, minería, industria, transporte, gestión de residuos, gestión de recursos hídricos, ocupación del dominio público marítimo-terrestre, telecomunicaciones, turismo, ordenación del territorio urbano o rural, o del uso del suelo.
Difícilmente cualquier plan o programa con efectos sobre el territorio no va a presuponer la futura aprobación de proyectos que incidan en alguno de estos ámbitos, por lo que lo que realmente permite delimitar los que deben someterse en todo caso a EAE es el hecho de que se trate de proyectos que estén legalmente sometidos a EIA, lo que significa que aparezcan incluidos en los anexos I y II de la LEA.
 - b) Los planes y programas *que puedan afectar de forma apreciable a los lugares de la Red Natura 2000* y requieran, por ello, una evaluación ambiental según lo establecido en la Ley del Patrimonio Natural y la Biodiversidad. Se incluye aquí a cualquier plan o programa que «sin tener relación directa con la gestión del lugar o sin ser necesario para la misma, pueda afectar de forma apreciable a los citados lugares, ya sea individualmente o en combinación con otros planes» (art. 45 de la LPNyB).
 - c) Los planes y programas sometidos a una evaluación ambiental estratégica simplificada cuando el órgano ambiental concluya caso por caso, en el informe ambiental estratégico, *que tienen efectos significativos sobre el medio ambiente*.
 - d) Los planes y programas sometidos a una evaluación ambiental estratégica simplificada cuando así lo determine el órgano ambiental a solicitud del promotor.
- B. Deben someterse al **procedimiento de EAE simplificada**:
- a) Las *modificaciones menores de planes y programas que han requerido evaluación ambiental estratégica ordinaria*;
 - b) Los planes y programas *que establezcan el uso, a nivel municipal, de zonas de reducido ámbito territorial*. El TJUE ha aclarado que este criterio permite tomar en cuenta la superficie de la zona afectada por el plan o

programa para excluirlo de la evaluación ambiental estratégica ordinaria cuando se cumplan dos requisitos: que el plan o el programa haya sido elaborado y/o adoptado por una autoridad local, en contraposición a una autoridad regional o nacional; y que, comparado con el tamaño del ámbito territorial de la autoridad local, el de esa zona sea reducido (S. de 21 de diciembre de 2016, asunto C-444/15).

- c) Además, la ley contiene una cláusula residual en virtud de la cual se someten a EAE simplificada todos los planes y programas que, *estableciendo el marco para la autorización en el futuro de proyectos, no cumplan los demás requisitos legales para someterse a EAE ordinaria*. De esta forma, con excepción de los planes y programas excluidos de EAE que expondremos a continuación, cualquier instrumento de planificación pública que establezca el marco para la futura aprobación de proyectos deberá someterse, al menos, a una evaluación ambiental estratégica simplificada.

El TC ha declarado, en este sentido, que al revestir el art. 6 LEA el carácter de legislación básica, todos los instrumentos de planificación territorial y urbanística y sus modificaciones (salvo los exceptuados por el art. 8 de la ley), deben someterse a evaluación ambiental estratégica, al menos al procedimiento de evaluación ambiental estratégica simplificada, sin que sea constitucionalmente admisible que las normas autonómicas excluyan determinada categoría de planes urbanísticos de EAE (STC 109/2017). En este punto interesa señalar que algunas normas autonómicas introducen especialidades en la tramitación y en los documentos requeridos en la evaluación ambiental del planeamiento urbanístico y de los instrumentos de ordenación del territorio.

A su vez, si como resultado de esta evaluación ambiental estratégica simplificada el órgano ambiental concluye en el informe ambiental estratégico que el plan o programa tiene efectos significativos sobre el medio ambiente -aplicando para ello los criterios establecidos en el anexo V de la LEA-, deberá someterse al procedimiento de evaluación ambiental estratégica ordinaria.

Se excluyen, por último, del procedimiento de EAE los planes y programas que tengan como único objeto la defensa nacional o la protección civil en caso de emergencia, y los de tipo financiero o presupuestario (art. 8.1).

C) Órganos competentes y procedimiento de EAE

Al igual que en el caso de la EIA, la tramitación de la evaluación ambiental estratégica corresponde al órgano ambiental de la Administración que ostenta la competencia para adoptar el plan o programa.

Como hemos dicho, la LEA somete a un esquema procedimental común a la evaluación de impacto ambiental de proyectos y a la evaluación ambiental estratégica, aunque presenten especialidades.

Los trámites que conforman el procedimiento de **evaluación ambiental estratégica ordinaria** son, esquemáticamente expuestos, los siguientes:

- Solicitud de inicio;
- Consultas previas, trámite previo de posible inadmisión y determinación del alcance del estudio ambiental estratégico;
- Elaboración del estudio ambiental estratégico;
- Información pública y consultas a las Administraciones públicas afectadas y a las personas interesadas;
- Análisis técnico del expediente;
- Declaración ambiental estratégica.

El estudio ambiental estratégico, al igual que el estudio de impacto ambiental en la EIA, es una pieza clave del procedimiento de evaluación. Su elaboración corresponde al órgano promotor, teniendo en cuenta el documento de alcance, cuya elaboración es obligatoria en la EAE, y la ley precisa que se considerará parte integrante del plan o programa.

La declaración ambiental estratégica con la que finaliza el procedimiento se configura, al igual que la DIA, como el informe preceptivo y determinante del órgano ambiental en el que se evalúa la integración de los aspectos ambientales en la propuesta final del plan o programa; se aplica el mismo sistema de resolución de discrepancias entre el órgano ambiental y el órgano sustantivo sobre su contenido si las hubiere. Llama la atención que la Ley no haga referencia cuando regula la declaración ambiental estratégica a la «alternativa cero», esto es, a la no realización del plan o programa. Entendemos, sin embargo, que tal alternativa, aunque muy improbable tratándose de planes públicos, no se puede excluir, pues la propia realización del plan puede demostrarse como ambientalmente inviable (piénsese, por ejemplo, en un plan urbanístico con afecciones ambientales que no compensen sus beneficios sociales).

La **evaluación ambiental estratégica simplificada** sigue unos trámites similares a los de la EIA simplificada: solicitud de inicio por el promotor, acompañado de un «documento ambiental estratégico»; trámite previo de posible inadmisión; consulta a las Administraciones afectadas y a las personas interesadas; y formulación por el órgano ambiental del informe ambiental estratégico.

2.5. Consecuencias del incumplimiento de la normativa sobre evaluación ambiental, y medidas de seguimiento del plan o actividad

La LEA declara expresamente, de forma común para la EIA y la EAE, que **«carecerán de validez** [esto es, podrán ser objeto de recuso y anularse] los actos de adopción, aprobación o autorización de los planes, programas y proyectos que, estando incluidos en el ámbito de aplicación de esta ley no se hayan sometido a

evaluación ambiental, sin perjuicio de las sanciones que, en su caso, puedan corresponder» (art. 9.1).

En el caso de la evaluación ambiental de proyectos, sin embargo, tras la reforma de la LEA en 2018 se prevé la posibilidad de regularizar la omisión de evaluación ambiental de un proyecto declarada por Sentencia, siguiendo la vía abierta por un pronunciamiento del TJUE (S. de 26 de julio del 2017, asuntos C-196 y C-197/16, Commune di Corridonia y otros).

La nueva disposición adicional decimosexta de la LEA ley dispone así que cuando, como consecuencia de sentencia firme, deba efectuarse la evaluación de los posibles efectos significativos sobre el medio ambiente de un proyecto parcial o totalmente realizado, dicha evaluación se llevará a cabo a través de los procedimientos previstos en el título II de la ley con las especialidades contenidas en esta disposición, dirigidas a cumplir con la directriz, sentada por el TJUE, de que la evaluación ambiental no abarque únicamente el impacto ambiental futuro de ese proyecto, sino que tenga en cuenta también el impacto ambiental ocasionado desde su realización, pudiendo adoptarse medidas de permitan corregir, compensar o revertir los impactos causados por los elementos del proyecto ya realizados.

La Ley prevé la imposición de **sanciones pecuniarias** por el incumplimiento de sus prescripciones sobre evaluación de impacto ambiental de proyectos (capítulo III del título III). Resulta criticable, a nuestro juicio, que se limite la aplicación de las sanciones a los operadores privados cuando al procedimiento de EIA se someten tanto proyectos privados como públicos (y estos últimos presentan con frecuencia un mayor impacto potencial sobre el medio ambiente por su gran envergadura: carreteras, grandes presas, obras de urbanización, etc.). Siguiendo el mismo criterio, no se prevé procedimiento sancionador alguno para la evaluación ambiental estratégica, al aplicarse siempre a proyectos públicos.

En todo caso, los funcionarios que infrinjan la legislación de evaluación de impacto ambiental podrán incurrir en responsabilidad disciplinaria de conformidad con las previsiones contenidas en el Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado, sin excluirse, en los casos más graves, la comisión de un delito de prevaricación ambiental (véase, p.ej., la STS de la Sala de lo Penal de 24 de mayo de 2003, recurso 3416/2001).

Interesa señalar, por último, que para aquellos supuestos de proyectos cuya ejecución se prolonga en el tiempo (como es el caso, por ejemplo, de las actividades industriales), la LEA prevé un **sistema de seguimiento y vigilancia por la Administración** del cumplimiento por los operadores de las condiciones establecidas en la declaración de impacto ambiental (art. 52). También en el caso de los planes sometidos a evaluación ambiental estratégica se prevé que la Administración lleve a cabo «un seguimiento de los efectos en el medio ambiente de su aplicación o ejecución para, entre otras cosas, identificar con prontitud los efectos adversos no previstos y permitir llevar a cabo las medidas adecuadas para evitarlos» (art. 51).

3. LAS AUTORIZACIONES AMBIENTALES: CARACTERÍSTICAS GENERALES

La autorización como técnica administrativa de control puede **definirse**, con carácter general, como «el acto administrativo por el que, como consecuencia de la superación de un control previo sobre su conformidad con determinadas normas y con un interés público, se permite realizar una concreta actividad puramente privada» (M. REBOLLO PUIG).

Las autorizaciones revisten en nuestro derecho formas y hasta nombres muy variados, tales como «licencias», «permisos», «aprobaciones», «habilitaciones», y otros muchos más. La nota que caracteriza a todas ellas es que son técnicas en las que la Administración lleva a cabo un control previo o a priori, esto es, que debe obtenerse antes de iniciar la actividad, de tal forma que si se pone en marcha sin ella será ilegal, y ello con independencia de que se ajuste o no a los requisitos exigidos por el Derecho.

La aplicación de la autorización viene impuesta en muchos casos por las directivas de la Unión Europea, que la utilizan como el medio más idóneo para hacer efectivo el principio de acción preventiva que informa, como hemos visto, la política ambiental comunitaria.

Las leyes que regulan autorizaciones ambientales les atribuyen unas características especiales, que las diferencian de otro tipo de autorizaciones y que se explican por la finalidad singular y muy importante que persiguen. Entre ellas, podemos destacar las siguientes:

- Debido al objetivo finalidad de las autorizaciones ambientales de procurar controlar las actividades que pueden dañar el entorno bien por consumir recursos naturales escasos o bien por generar contaminación, **su número suele estar limitado** para evitar la sobreexplotación o una contaminación que, por el efecto acumulativo de varias actividades, rebase los límites tolerables para la salud humana y el equilibrio de los ecosistemas.
- Precisamente por la necesidad de atender a estas consideraciones para otorgarlas, las autorizaciones ambientales **no tienen carácter reglado**, esto es, la Administración no se limita a comprobar si se cumplen los requisitos fijados por las normas aplicables y cuando así sea está obligada a concederlas, sino que ostenta un cierto margen de decisión para determinar si, desde el punto de vista ambiental, debe o no otorgar la autorización y, en su caso, bajo qué condiciones. Los criterios y las condiciones de las autorizaciones ambientales vienen en gran medida determinados por los estudios e informes técnicos que, por lo general, han de emitirse durante el procedimiento para otorgarlas, y deben tomarse también en consideración los resultados de los trámites de participación ciudadana, en los que los posibles afectados por la actividad y las ONG ambientales pueden manifestar sus objeciones o sus observaciones sobre la autorización de la actividad potencialmente contaminante que se está tramitando.

- Otra singularidad de las autorizaciones ambientales es que no solo se aplican, como es lo usual, a las actividades privadas, sino que en algunos casos pueden quedar sometidas a ellas las propias **Administraciones públicas** (así ocurre, por ejemplo, en el caso de la autorización ambiental integrada, con las actividades de gestión de residuos que lleven a cabo los Ayuntamientos y que superen determinada capacidad). Esta singularidad, que se da también, como hemos visto, en la evaluación ambiental, se explica por el hecho, ya expuesto, de que la Administración, aunque asume un papel central en la protección del medio ambiente, también lleva a cabo proyectos o actividades potencialmente dañinos del entorno, y cuando así ocurre, deben someterse a las mismas normas y sistemas de control previo que se aplican a los operadores privados; obviamente, en estos casos, las leyes se aseguran que el órgano que otorga el permiso es distinto al responsable del proyecto o actividad.
- Las autorizaciones ambientales se caracterizan porque son autorizaciones «**operativas o de funcionamiento**», en el sentido de que, cuando la actividad autorizada se prolonga a lo largo del tiempo, no se limitan a realizar un control previo de su sujeción a determinadas condiciones, sino que cumplen también una función de ordenación y control del ejercicio de la actividad durante todo el tiempo en que esta se desarrolla, para comprobar que siguen cumpliéndose las condiciones ambientales impuestas cuando se autorizó y que estas condiciones continúan siendo adecuadas para minimizar los impactos en el medio ambiente; un cambio de circunstancias o una nueva regulación pueden exigir por ello la revisión de la autorización.
- Y, por último, como una tendencia que caracteriza hoy a las autorizaciones ambientales, debe señalarse el «**enfoque integrado**» que se está imprimiendo, por impulso de la Unión Europea, a las autorizaciones ambientales. Con este nuevo enfoque, que se ha aplicado en nuestro país, en transposición del Derecho europeo, en la denominada «*autorización ambiental integrada*», se trata de que en un permiso ambiental único se contemplen de forma global todos los posibles efectos contaminantes de una industria o actividad sobre la atmósfera, el agua y el suelo, y se adopten las medidas necesarias para evitarlos o reducirlos. Con ello se mejora el nivel de protección ambiental, al evaluarse de forma global todos los posibles efectos contaminantes de la actividad sobre los distintos elementos que conforman el medio ambiente, y se mejora la agilidad y la simplificación administrativa en la tramitación de los permisos.

4. LA LICENCIA O INFORME PREVIO MUNICIPAL

Las actividades sometidas a licencia del Ayuntamiento por su incidencia ambiental estuvieron regidas, durante más de cuarenta y cinco años y hasta tiempos recientes, por

el Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, (aprobado por Decreto de 30 de noviembre de 1961, “**RAMINP**” en adelante). El RAMINP sometía a las actividades proyectadas a un procedimiento de comprobación previa para determinar si se encuadraban en una de las categorías que exigían licencia previa (procedimiento denominado «clasificación» de actividades, y de ahí el nombre de la licencia).

El RAMINP fue derogado por la Ley 34/2007, de calidad del aire y protección de la atmósfera, y aunque la disposición derogatoria permitió que siguiera en vigor hasta que las Comunidades Autónomas tuvieran aprobada normativa propia en la materia, hoy ya ha sido sustituido en todas las autonomías. Sin embargo, al no haberse aprobado una ley básica estatal en esta materia, las legislaciones que han venido a sustituir a la licencia de actividades clasificadas contienen regulaciones muy diferentes en la distintas Comunidades Autónomas y llevan a cabo también de forma muy dispar la sustitución del control previo por una simple declaración o comunicación administrativa (que debería aplicarse únicamente a las actividades con nulo o muy reducido potencial impacto ambiental).

Por lo que respecta a los **sistemas de control** que han sustituido al del RAMINP, en algunas Comunidades Autónomas se mantiene el sistema tradicional de la licencia de actividades clasificadas; en otras se ha sustituido por un trámite de evaluación o informe ambiental que se inserta dentro del procedimiento de autorización municipal de apertura o de actividad, y hay, por último, las que directamente han suprimido este sistema de control previo ambiental, remitiendo a las regulaciones sectoriales y a las ordenanzas locales la determinación de los instrumentos de control exigibles y previendo la aplicación con carácter subsidiario de la declaración responsable (así lo ha hecho, por ejemplo, la Ley 8/2014, por la que se modifica la Ley de Comercio de Castilla-La Mancha).

La diversidad de sistemas de control vigentes a día de hoy en las Comunidades Autónomas no responde en absoluto al principio de simplificación administrativa que impulsa el derecho de la Unión Europea, y dificulta, sin duda, la actividad económica, al tener que seguir las empresas que operan en todo el territorio nacional procedimientos distintos de autorización según la autonomía en la que vayan a desarrollar una actividad. Este «desordenamiento jurídico» resulta, además, contrario a los postulados ambientales, dado que falta una «regulación de mínimos» sobre la protección ambiental aplicable a estas actividades. Sería muy conveniente, por ello, que, previas las negociaciones necesarias, se procediese a aprobar una ley estatal básica en la materia, que estableciese unas pautas mínimas para el control de las actividades con impacto ambiental en el medio ambiente urbano y remitiese después a las Comunidades Autónomas –y, en cierta medida, a los propios municipios– el desarrollo y la concreción del sistema.

La **finalidad del control ambiental previo municipal** ha sido, tradicionalmente, la protección de lo que hoy llamaríamos «medio ambiente urbano», evitando, como decía el RAMINP, que las actividades instaladas en el municipio «produzcan incomodidades, alteren las condiciones normales de salubridad e higiene del medio ambiente y ocasionen daños a las riquezas pública o privada o impliquen riesgos graves

para las personas o para los bienes». Las leyes autonómicas que regulan hoy estas licencias refuerzan, por lo general, su finalidad ambiental, pues la mayoría afirman que su objeto es prevenir y reducir en origen las emisiones contaminantes al aire, al agua y al suelo que pueden producir las actividades. La licencia municipal cumple, además, un papel de control de la adecuación a la legalidad de la actividad en todos los aspectos de competencia municipal, singularmente los urbanísticos.

Para conocer el ámbito de aplicación y el procedimiento de esta técnica de control previo resulta necesario, a falta de legislación básica estatal, acudir a la legislación aplicable en cada Comunidad Autónoma. Podemos extraer, sin embargo, algunos modelos o pautas que resultan comunes a la mayoría de las leyes autonómicas que han mantenido, con un ámbito de aplicación mayor o menor, el sistema de la licencia ambiental.

Por lo que respecta al **ámbito de aplicación de las licencias municipales** ambientales, las leyes autonómicas lo determinan de una de estas dos formas:

- a) Establecen un *listado tasado de las actividades e instalaciones* para las que resulta obligatorio el sometimiento a licencia; este listado lo puede contener la propia ley o bien remitirlo a aprobación reglamentaria (véase, p.ej., la Ley 7/2011, de actividades clasificadas y espectáculos públicos de Canarias y el nomenclátor de actividades clasificadas contenido en el Decreto 52/2012, de 7 de junio).
- b) Someten a la actividad a un *procedimiento de comprobación* para determinar si, por ser susceptibles de causar molestias, riesgos o daños a las personas, a los bienes o al medio ambiente deben someterse a licencia municipal.

En estos casos, en principio cualquier actividad que no precise ni autorización ambiental integrada ni otra autorización autonómica o evaluación de impacto ambiental, deberá someterse al procedimiento de comprobación. Este sistema puede complementarse, sin embargo, con el de listado anteriormente expuesto, de tal forma que, o bien se enumeran las actividades que se someten en todo caso a licencia (véase, p.ej., el art. 31 de la Ley 17/2006, de control ambiental integrado de Cantabria), o bien se enumeran aquellas que quedan exentas en todo caso del control ambiental previo (véase, p.ej., el art. 71.3 de la Ley 11/2014, de Prevención y Protección Ambiental de Aragón).

En cuanto al **órgano competente para otorgar la licencia**, normalmente es el Alcalde del término municipal en el que vaya a establecerse la actividad. Se trata, sin embargo, de una competencia que en muchos casos se ve condicionada por el órgano responsable de la calificación o el informe previo de la actividad, que suele ser de carácter autonómico, puesto que los informes que emite este órgano tienen carácter vinculante para la autoridad municipal en caso de que impliquen la denegación de la licencia o la imposición de medidas correctoras. No faltan, sin embargo, Comunidades Autónomas que, o bien atribuyen también esta competencia para la calificación o la emisión del informe ambiental al Ayuntamiento, o bien permiten que se le delegue cuando el municipio supere determinado nivel de población.

Por lo que respecta al **procedimiento** aplicable para el control previo de estas actividades, el esquema predominante sigue las líneas generales del RAMINP: la tramitación corresponde al Ayuntamiento, que comprueba también la adecuación de la actividad al planeamiento urbanístico, pero compete normalmente a los órganos autonómicos decidir, mediante un trámite de informe o control previo, si procede o no conceder la licencia, atendiendo a su impacto ambiental y estableciendo, en su caso, las medidas correctoras que se consideren necesarias para minimizar las afecciones ambientales. En la tramitación del procedimiento se abre un trámite de información pública.

Ya hemos adelantado, sin embargo, que algunas leyes autonómicas han eliminado la configuración del control previo de estas actividades como una licencia o autorización independiente y le otorgan el carácter de un trámite de evaluación o informe ambiental (llamado «evaluación de incidencia ambiental» en Galicia, «comprobación ambiental» en Cantabria, o «calificación ambiental» en Andalucía), que se inserta dentro del procedimiento de autorización municipal de apertura o de actividad.

En las Comunidades Autónomas que mantienen el sistema tradicional de la licencia ambiental municipal, ese sería el «esquema- tipo» del procedimiento aplicable:

a) El primer trámite consiste, obviamente, en la solicitud de la licencia, que se acompañará de la documentación que establezca la normativa aplicable. Esta documentación incluye siempre el proyecto técnico de la actividad, suscrito por el técnico competente y visado por el colegio profesional correspondiente, y además se exigen diversos documentos, que varían en las distintas regulaciones. Se pide también que se presente (ya sea como documento independiente, comúnmente denominado «memoria ambiental» o como parte del proyecto técnico) un estudio sobre las posibles repercusiones de la actividad en el medio ambiente y sobre los sistemas correctores que se propongan utilizar para minimizar los impactos ambientales. Entre los documentos adicionales que imponen las leyes, destaca la exigencia en algunas Comunidades Autónomas de un certificado de compatibilidad del proyecto con el planeamiento urbanístico y con las ordenanzas urbanísticas municipales que ha de emitir el Ayuntamiento.

b) En aquellos casos –los más frecuentes–, en los que la normativa autonómica no exige el certificado de compatibilidad del proyecto con el planeamiento urbanístico, tiene lugar a continuación un trámite en el que el Ayuntamiento puede proceder, desde ya, a la denegación expresa de la licencia ambiental por razones de competencia municipal, basadas en el planeamiento urbanístico o en otras ordenanzas municipales aplicables.

c) Si se procede a tramitar el expediente, corresponde a los órganos municipales abrir el trámite de información pública, por el plazo fijado en la legislación aplicable, para que quienes se consideren afectados por la actividad que se pretende establecer puedan hacer las observaciones pertinentes. La apertura de este trámite se hará pública (mediante publicación en el Boletín Oficial de la Provincia o/y en el tablón de anuncios del Ayuntamiento), y se notificará personalmente a los interesados, esto es, a quienes por su proximidad al emplazamiento de la actividad puedan verse afectados por la misma.

d) Una vez finalizado el trámite de información pública, se remiten las actuaciones al órgano competente para realizar la calificación de la actividad o emitir el informe previo para su autorización. En ambos casos, se trata de que el órgano ambiental competente dictamine sobre la actividad, a la vista de los informes aportados y del resultado de la información pública, y decida sobre la procedencia o no de otorgar la licencia, atendiendo a su impacto ambiental y estableciendo, en su caso, las medidas correctoras que se consideren necesarias para minimizar las afecciones ambientales. La calificación o el informe ambiental tienen carácter vinculante cuando impliquen la denegación de la licencia ambiental o cuando determinen la imposición de medidas correctoras y de seguridad propuestas para anular o reducir los posibles impactos ambientales de la actividad.

e) La decisión definitiva sobre la concesión o denegación de la licencia corresponde al Alcalde, aunque, debido a ese carácter vinculante que tiene la calificación o el informe ambiental, se trata en realidad de una competencia condicionada por el órgano autonómico responsable de dicha calificación o informe (a menos que sea el propio Ayuntamiento quien asuma esta competencia, en aquellas Comunidades Autónomas en que así está previsto). Para el caso de que transcurra el plazo máximo para resolver, la mayoría de las leyes autonómicas prevén su otorgamiento por silencio positivo, aunque parece más adecuada a la protección de los intereses ambientales la regla del silencio negativo que establecen otras leyes (como las de Navarra, La Rioja o Cataluña).

Importa destacar que con el otorgamiento de la licencia no finaliza, sino que más bien se inicia la relación entre el titular de la actividad autorizada y la Administración, pues ésta ostenta amplios **poderes de intervención** para garantizar que el desarrollo de la actividad se ajuste en todo momento a las exigencias del interés público ambiental.

Este **control que ejerce la Administración sobre la actividad clasificada**, especialmente intenso y continuado, tiene su primera manifestación en el hecho de que, una vez concedida la autorización municipal para la actividad, ésta no puede comenzar a ejercerse sin que antes se compruebe, por el Ayuntamiento o por el órgano ambiental competente, que se adecua al proyecto presentado y a las medidas correctoras exigidas en la autorización.

Esta comprobación se ha configurado tradicionalmente como una autorización adicional, la comúnmente llamada «licencia de apertura», y así se exige todavía en algunas Comunidades Autónomas, pero en otras, y en atención a los principios de simplificación administrativa, se ha sustituido por una comunicación previa, acompañada de una certificación sobre el cumplimiento de las condiciones, que puede ser expedida bien por el colegio profesional correspondiente o bien por una entidad de control ambiental acreditada.

En algunas normas se prevé además un *régimen de inspección y revisión constante o periódico* por parte de la Administración de las actividades clasificadas (p.ej., leyes de Cataluña y País Vasco), pero, incluso a falta de previsión expresa, esta posibilidad debe considerarse implícita en las facultades de la Administración para comprobar la adecuación de la actividad a las condiciones de la autorización a fin de tutelar los intereses públicos implicados.

La Administración ostenta, además, como expresamente lo disponen algunas normas autonómicas y reiteradamente lo ha reconocido la jurisprudencia, una prerrogativa de **modificación de las condiciones, e incluso de revocación de la licencia**, cuando así lo exija la defensa del interés público ambiental ante la modificación de las circunstancias que motivaron su otorgamiento.

Debe destacarse, por último, como una nota que caracteriza a muchas leyes autonómicas, el hecho de que la misma norma que regula la licencia ambiental municipal legisle también sobre los demás procedimientos de control ambiental preventivo (evaluación de impacto ambiental o/y autorización ambiental integrada y, en algunos casos, el sistema de declaración responsable y de comunicación), introduciendo mecanismos para integrar y articular entre sí estos instrumentos de control, de tal manera que se evite la duplicación de procedimientos.

5. LA AUTORIZACIÓN AMBIENTAL INTEGRADA

5.1. Regulación jurídica, concepto y características

Esta autorización se aplica a las grandes instalaciones industriales susceptibles de producir contaminación y está regulada en España, a nivel de legislación básica estatal, por el Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Prevención y Control Integrados de la Contaminación (en lo sucesivo “LPCIC”).

El desarrollo reglamentario de la autorización ambiental integrada se contiene, por su parte, en el Real Decreto 815/2013, de 18 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Emisiones Industriales (modificado por el Real Decreto 773/2017, en lo sucesivo «Reglamento de Emisiones Industriales»).

Hay que tener en cuenta, además, que algunas Comunidades Autónomas han aprobado leyes que desarrollan y pueden modificar en algunos puntos esta regulación estatal, para hacerla más protectora del medio ambiente, según la competencia que les atribuye para ello la Constitución (art. 149.1.23). Estas leyes autonómicas incluso le dan a la autorización ambiental integrada, algunos casos, un nombre distinto («autorización ambiental unificada» en Extremadura y Andalucía, o simplemente «autorización ambiental» en Cataluña). Pero, hecha esta advertencia, aquí vamos a limitarnos a exponer las notas generales que caracterizan a la autorización ambiental integrada de acuerdo con la legislación básica estatal.

Esta autorización proviene del Derecho de la Unión Europea: se reguló por primera vez se hizo en transposición de una Directiva de 1996, que fue luego sustituida por la Directiva de emisiones industriales (Directiva 2010/75/UE, conocida como «**Directiva IED**» por la sigla de *Industrial Emissions Directive*).

La LPCIC **define** la autorización ambiental integrada (en lo sucesivo «AAI») como «la resolución escrita del órgano competente de la comunidad autónoma en la que se ubique la instalación, por la que se permite, a los efectos de la protección del medio ambiente y de la salud de las personas, explotar la totalidad o parte de una instalación, bajo determinadas condiciones destinadas a garantizar que la misma cumple el objeto y las disposiciones de esta ley» (art. 3.2).

Entre los aspectos que **caracterizan** a esta autorización podemos destacar los siguientes:

a) Se aplica únicamente a determinadas instalaciones industriales, según el ámbito de aplicación definido por el art. 1 de la LPCIC en relación con su anejo 1 y por el art. 6 del Reglamento de emisiones industriales.

b) Cuando resulta de aplicación, la AAI debe obtenerse con carácter previo a cualquier otra autorización o licencia exigible, y tiene carácter vinculante en todo lo relativo a sus condicionantes ambientales.

c) Una de las principales ventajas de la AAI, tanto para la protección ambiental como para los titulares de las instalaciones, es que en ella se integran -y de ahí su nombre-, toda una serie de autorizaciones que hasta su entrada en vigor se estaban otorgando por separado.

Se dice que con esta técnica se pretende llevar a cabo un “*enfoque integrado*” para la prevención de la contaminación, de tal forma que, en un permiso ambiental único, la «autorización ambiental integrada», se abordan todos los posibles efectos contaminantes de la instalación sobre la atmósfera, el agua y el suelo, y se incorporan las medidas para evitar o reducir la contaminación, determinando, en especial, los valores límite de emisión de sustancias contaminantes.

Este enfoque integrado redonda en una mejora ambiental, pues como señala la Directiva IED, «el tratamiento por separado del control de las emisiones a la atmósfera, el agua o el suelo puede potenciar la transferencia de contaminación entre los diferentes ámbitos del medio ambiente, en lugar de proteger el medio ambiente en su conjunto». Dada esta interrelación puede ocurrir, por ejemplo, que, aunque una empresa que controle bien sus vertidos contaminantes a las aguas superficiales, por una mala gestión de los residuos acabe por provocar la contaminación del suelo y de las aguas subterráneas.

A la vez, el hecho de que en un procedimiento y un documento único se integren diversos permisos ambientales que se venían otorgando de forma separada, conlleva indudables ventajas para el titular de la instalación, en especial la simplificación de los trámites y la agilización del proceso de apertura, mediante el sistema conocido como de «*ventanilla única*»; favorece también, por tanto, al sector industrial.

d) La autorización ambiental integrada se caracteriza también por un *control especialmente estricto y armonizado a nivel europeo* de las emisiones contaminantes generadas por las instalaciones industriales a las que se aplica.

El Reglamento de emisiones industriales regula las disposiciones especiales y técnicas para determinar los valores límite de emisión y para el control de las emisiones aplicables a tres tipos de instalaciones industriales:

- instalaciones de incineración y coincineración de residuos (capítulo IV y anejo 2);
- grandes instalaciones de combustión (capítulo I y anejo 3);
- e instalaciones de producción de dióxido de titanio (capítulo VI y anejo 4).

Para el resto de los sectores industriales, los valores límite de emisión deberán ser establecidos en la AAI por la autoridad competente de cada Estado miembro, en nuestro país por la Administración de cada Comunidad Autónoma.

Ahora bien, el hecho de que la determinación de los valores límite de emisión se realice por las autoridades nacionales responsables de otorgar cada autorización concreta conlleva el riesgo de que no se alcancen niveles de protección ambiental elevados, o de que se produzcan divergencias en los valores límite fijados para instalaciones pertenecientes a la misma categoría industrial en cada país o región, que podrían provocar distorsiones de la competencia.

Por ello, la Directiva IED establece la necesidad de atender para la fijación de estos valores límite de emisión a las mejores técnicas disponibles (MTD) establecidas a nivel europeo. Estas mejores técnicas disponibles son las técnicas ambientales más avanzadas y eficaces existentes en cada sector industrial que resulten “*disponibles*” (lo que conlleva que se encuentren operativas y aceptadas con carácter general en el mercado y que son económicamente factibles o viables), y con ellas se pretende que, en la medida en que resulte posible, la producción de contaminación no llegue a materializarse.

Se trata de técnicas que, en la medida de lo posible, tratan de evitar la contaminación mediante la aplicación de tecnologías de reducción «en la fuente», que actúan sobre la configuración interna de las instalaciones, sustituyendo a las técnicas «de final de proceso» (*end-of-pipe*) que se aplican una vez que la polución ya se ha originado e intentan evitar su difusión.

e) Otra característica de la regulación de la AAI es que en el procedimiento para otorgarla o para modificarla se promueven especialmente, como veremos, tanto el principio de *participación pública* como el de *transparencia informativa*.

f) Por último, interesa señalar que las autorizaciones ambientales integradas se encuentran sometidas a un estricto *régimen de inspección*. Una de las principales novedades de la Directiva IED fue la regulación a nivel europeo, por primera vez en el ámbito de la protección del medio ambiente, del régimen jurídico aplicable a las inspecciones que competen a los Estados miembros para asegurar el cumplimiento de sus normas. Sobre este régimen de inspección, tal como ha sido regulado en nuestro país por LPIC y su Reglamento, volveremos en el capítulo décimo de esta obra.

Desde el punto de vista de la industria, como resume en su web el Ministerio para la Transición Ecológica, la autorización ambiental integrada supone:

- La exigencia de estar al corriente de las Conclusiones sobre MTD que sean aprobadas por la Comisión Europea para su sector.
- La simplificación de los trámites administrativos.
- La transparencia informativa de los complejos industriales hacia el público y otras partes interesadas, mediante el Registro PRTR-España y otros mecanismos.

5.2. Ámbito de aplicación

A) Instalaciones industriales que requieren autorización ambiental integrada

Las instalaciones que requieren autorización ambiental integrada aparecen enunciadas en el **anexo 1 de la LPCIC**, que contiene un listado de industrias en el que se incluyen, entre otras, las instalaciones de combustión, las industrias de producción y transformación de metales, las industrias minerales y químicas, las instalaciones de gestión de residuos, las industrias del papel y cartón, y determinadas industrias textiles, del cuero y agroalimentarias y ganaderas (véase el anexo 1 de la Ley). Las leyes autonómicas de desarrollo de la LPCIC pueden ampliar el elenco de actividades sometidas a AAI, en el ejercicio de su competencia para dictar normas adicionales de protección.

Pero no basta con que una instalación pertenezca a una de estas categorías industriales, pues, salvo en el caso de la industria química que se incluye por completo en su ámbito de aplicación, se requiere que las instalaciones alcancen los **umbrales de capacidad** establecidos en el anexo 1, referidos por lo general a la capacidad de producción o de rendimiento de las empresas, fijándose unos valores a partir de los cuales quedan sometidos a esta normativa (por ejemplo, solo se someten a AAI las instalaciones para la fundación de materiales minerales cuando tengan una capacidad de fundición superior a 20 toneladas por día). En consecuencia, la LPCIC únicamente afecta a grandes instalaciones industriales, que son también las que potencialmente pueden causar más daños a la salud o al medio ambiente (aunque la Comisión Europea se descarta que en el futuro este nuevo enfoque para la prevención y control integrados de la contaminación pueda ampliarse también a las PYME).

Añadiremos tres precisiones más en cuanto al ámbito de aplicación de la AAI:

- a) Además de las actividades enumeradas en el anexo 1 de la Ley, la autorización ambiental integrada deberá también incluir otras actividades cuando se cumplan los tres requisitos siguientes: (i) que se desarrollen en el lugar del emplazamiento de la instalación que realiza una actividad del anexo 1; (ii) que guarden una relación de índole técnica con la actividad del anexo 1; y (iii) que puedan tener repercusiones sobre las emisiones y la contaminación que se vayan a ocasionar.

- b) A la LPCIC quedan sometidas las instalaciones en las que se desarrolle alguna de las actividades del anejo 1 con independencia de que su titularidad sea pública o privada; ya hemos hecho referencia a esta característica singular de las técnicas de control ambiental.
 - c) Quedan excluidas las instalaciones o partes de las mismas utilizadas para la investigación, desarrollo y experimentación de nuevos productos y procesos.
- B) *Contaminación que trata de evitarse con la AAI*

El concepto de “contaminación” que se trata de evitar o de minimizar con la autorización ambiental integrada es muy amplio. La LPCIC, siguiendo a la Directiva europea, la define 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 puedan tener efectos perjudiciales para la salud humana o la calidad del medio ambiente, o que puedan causar daños a los bienes materiales o deteriorar o perjudicar el disfrute u otras utilidades legítimas del medio ambiente» (art.3.6).

En la AAI deben establecerse, por ello, límites de emisión para cualquier sustancia contaminante que la instalación pueda emitir en cantidad significativa y, en todo caso, para las enunciadas en el anejo 2 de la Ley.

5.3. Autoridad competente

La autoridad competente para otorgar las autorizaciones ambientales integradas es el órgano que designe la Comunidad Autónoma, que suele ser la Consejería que ostenta las competencias en materia de medio ambiente.

Como hemos adelantado, la AAI vino a sustituir a los permisos sectoriales que se exigían anteriormente a las industrias a las que se aplica la LPCIC (autorizaciones de producción y gestión de residuos, autorizaciones de vertidos a las aguas continentales de cuenca intracomunitarias, autorizaciones e informes vinculantes en materia de contaminación atmosférica...). Hay que precisar que las distintas normas sectoriales siguen aplicándose en la medida en que sus regulaciones sobre los requisitos que deben cumplir las actividades industriales no se hayan incorporado a la LPCIC, pero para todas las industrias sometidas a esta ley el control de su cumplimiento se hará, en todo caso, mediante el procedimiento de la autorización ambiental integrada.

En el caso de autorización de instalaciones que produzcan **vertidos a las aguas continentales**, hay que tener en cuenta que la gestión de estas aguas, cuando discurren por más de una Comunidad Autónoma, corresponde en exclusiva al Estado, pero aun así se ha sustituido la autorización estatal por la AAI (que otorga la Comunidad Autónoma). Sin embargo, para evitar que el Estado se vea desposeído por completo de su competencia, lo que ha hecho la Ley es exigir que las autoridades competentes (las Confederaciones Hidrográficas) emitan un informe vinculante en el curso del procedimiento, que tiene que ser respetado por las Comunidades Autónomas a la hora de otorgar o no la AAI.

Puede ocurrir también que una actividad industrial sujeta a AAI requiera también someterse a un procedimiento de evaluación de impacto ambiental, que es objeto de estudio en otro Capítulo de esta obra. ¿Deberán en estos casos seguirse los dos procedimientos consecutivamente? Depende.

- a) Con carácter general, la ley dispone que las leyes autonómicas de desarrollo deberán proceder a la unificación de ambos procedimientos cuando la competencia para emitir la Declaración de Impacto Ambiental (DIA) sea autonómica. Son muchas las Comunidades Autónomas que disponen, en este sentido, que el procedimiento de tramitación de la EIA se incluirá en el de la autorización ambiental integrada (véase, p.ej., la regulación del «régimen de autorización ambiental con evaluación de impacto ambiental» contenido en el Título II de la Ley 20/2009, de prevención y control ambiental de las actividades de Cataluña).
- b) Sin embargo, cuando la competencia para emitir la DIA sea del Estado no se unifican los procedimientos: la ley dice expresamente que el órgano ambiental estatal (el Ministerio para la Transición Ecológica) remitirá copia de la DIA al órgano competente de la Comunidad Autónoma, que «deberá incorporar su condicionado al contenido de la autorización ambiental integrada».

En estos casos, la autorización ambiental integrada deberá respetar íntegramente el condicionado de la DIA estatal, como se deduce de la expresión «incorporará» que utiliza la Ley y ha confirmado algún pronunciamiento judicial (Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, de 27 de noviembre de 2011, n.º de recurso 513/2007).

5.4. Procedimiento para otorgar la autorización ambiental integrada

El procedimiento necesario para obtener la AAI aparece regulado, en sus trámites esenciales, por la LPCIC y el Reglamento de emisiones industriales. Para completar lo no previsto por estas normas, habrá de acudirse a lo establecido en las normas de desarrollo que hayan podido aprobar las Comunidades Autónomas o, supletoriamente, a la Ley del Procedimiento Administrativo Común. Los trámites fundamentales del procedimiento, brevemente expuestos, son los siguientes:

- A) **Solicitud de la autorización ambiental integrada** por el interesado ante el órgano competente de la Comunidad Autónoma en que se ubique la instalación, que habrá de contener toda la documentación exigida por la LPCIC y por el Reglamento de emisiones industriales. Esta documentación comprende un proyecto básico con todos los datos e informes necesarios para determinar la incidencia ambiental de la actividad, así como las medidas y técnicas previstas para prevenir, reducir y controlar o gestionar las emisiones y los vertidos y, cuando se trate de instalaciones que realicen operaciones de tratamiento de residuos, la documentación exigida en la legislación de residuos.

También debe adjuntarse a la solicitud el informe del Ayuntamiento del Municipio donde se ubique la instalación (o copia de su solicitud, si no se hubiera emitido en plazo), que acredite la compatibilidad del proyecto con el planeamiento urbanístico (el TS ha declarado que este informe es vinculante por lo que respecta a la compatibilidad del proyecto con el planeamiento urbanístico: S. de 27 de junio de 2014, rec. 4493/2012). Asimismo, deberá acompañarse, en su caso, la documentación exigida por las leyes de aguas y de costas para la autorización de vertidos, y cualquier otra información y documentación que acredite el cumplimiento de los requisitos establecidos en otras leyes ambientales sectoriales que puedan resultar aplicables a la actividad.

El solicitante podrá determinar los datos que, a su juicio, deban gozar de confidencialidad de acuerdo con las leyes vigentes.

Se exige, asimismo, información sobre el estado del emplazamiento antes de iniciar la actividad y en particular, cuando la actividad vaya a producir o a emitir sustancias peligrosas relevantes, un «informe base» de su estado, al que haremos referencia cuando expliquemos los requisitos para el cierre de la actividad.

Hay que señalar, por último, que, a fin de permitir la participación pública en el procedimiento de autorización, las solicitudes del permiso deberán contener «un resumen no técnico» para facilitar su comprensión a efectos del trámite de información pública.

- B) **Trámites de información pública y de consultas transfronterizas.** Una vez completada la documentación, se abrirá un periodo de información pública, que no será inferior a treinta días, para que cualquier persona interesada pueda consultar el expediente y realizar observaciones. Las observaciones emitidas en este trámite habrán de tenerse en cuenta por el órgano competente a la hora de resolver. Con ello se cumple, como hemos adelantado, el principio de participación pública en el procedimiento.

Además, cuando se estime que la instalación pudiera tener efectos negativos significativos sobre el medio ambiente de otro Estado miembro de la Unión Europea, se abrirá un periodo de consultas transfronterizas, de acuerdo con las previsiones de la LPCIC.

- C) **Emisión de los informes preceptivos.** Concluido el trámite anterior, el órgano competente para otorgar la autorización remitirá copia del expediente, junto con las alegaciones y observaciones recibidas, a los órganos que deban pronunciarse sobre las distintas materias de su competencia. Entre ellos estará el ya citado informe del Estado, en concreto de la Confederación Hidrográfica competente, cuando la actividad solicitada vaya a producir vertidos al dominio público en aguas continentales que transcurran por más de una Comunidad Autónoma.
- D) **Propuesta de resolución y trámite de audiencia.** El órgano competente para otorgar la autorización, tras un trámite de audiencia al solicitante de la autorización –en el que ha de ponerle de manifiesto el expediente para que

pueda alegar y presentar los documentos y justificaciones que estime pertinentes-, y después de llevar a cabo una valoración ambiental del proyecto en su conjunto, elaborará una propuesta de resolución que incluirá, en todo caso, las condiciones que constituyen, como veremos, el contenido mínimo de la autorización ambiental integrada.

- E) **Resolución sobre el otorgamiento o denegación de la autorización.** El órgano competente dictará la resolución que ponga fin al procedimiento en el plazo máximo de diez meses desde la presentación de la solicitud. Si transcurre este plazo sin que se haya notificado resolución expresa, la solicitud podrá entenderse desestimada (lo que se conoce como «silencio negativo»); con ello, se abre la vía para que puedan interponerse los recursos que procedan contra la desestimación.
- F) **Notificación y Publicidad.** En la regulación de la AAI se promueve, como hemos adelantado, tanto el principio de participación pública como el de transparencia informativa. Para garantizar este último, las medidas de notificación y de publicidad de la autorización que establece la ley son muy amplias. Además de la notificación a los interesados, al Ayuntamiento donde se ubique la instalación, y a las distintas Administraciones que hayan intervenido en el procedimiento, se reconoce el derecho del público en general a acceder a las resoluciones de las autorizaciones así como a sus posteriores modificaciones, para lo cual dispone que las Comunidades Autónomas habrán de dar publicidad, en sus respectivos boletines oficiales, a las resoluciones administrativas mediante las que se hubieran otorgado, modificado sustancialmente o revisado las autorizaciones ambientales integradas.

Para su conocimiento y difusión a nivel europeo, la información sobre las emisiones de las actividades sometidas a autorización ambiental integrada debe remitirse anualmente, para su publicidad a nivel europeo, al **Registro Europeo de Emisiones y Transferencias de Contaminantes (E-PRTR)**, accesible en Internet.

El Registro Europeo de Emisiones y Transferencias de Contaminantes, conocido como E-PRTR, por las siglas en inglés de *European Pollutant Release and Transfer Register*, fue establecido por el Reglamento CE 166/2006). El E-PRTR contiene información sobre más de 30.000 instalaciones industriales europeas: todas aquellas a las que se refieren los anexos del Reglamento por el que se creó el Registro, que no se limitan a las que se someten al sistema de control y prevención integrado de la contaminación. Esta información puede consultarse de manera fácil y actualizada, por Internet (su página web es: <https://prtr.cea.europa.eu>).

En España, el Ministerio para la Transición Ecológica es el órgano responsable de centralizar esta información a nivel nacional en el Registro Estatal de Emisiones y Fuentes Contaminantes, PRTR-España, (cuya información resulta disponible a través de su página web: www.prtr-es.es), así como de suministrar esta información a la Comisión Europea para su inclusión en el E-PRTR.

Una vez que haya obtenido la AAI, el titular de la instalación cuenta con un plazo de cinco años para **iniciar la actividad**, salvo que en la autorización se disponga otra cosa. Antes de iniciar la actividad, el titular deberá presentar una **declaración responsable** indicando la fecha de inicio y que cumple con las condiciones fijadas en la autorización y, una vez iniciada, el órgano competente realizará una visita de inspección para comprobar el cumplimiento de las condiciones (art. 12 del Reglamento de emisiones industriales).

5.5. Contenido de la autorización ambiental integrada

La LPCIC regula (en su art. 22) el **contenido mínimo** que ha de contener la autorización ambiental integrada, sin perjuicio de que la legislación de las Comunidades Autónomas pueda añadir otros requerimientos. Este contenido incluye los valores límite de emisión de sustancias contaminantes, a los que dedicamos a continuación especial atención por su relevancia, así como otras prescripciones, condiciones y obligaciones.

A) *Los valores límite de emisión de las sustancias contaminantes que produzca la instalación*

Los valores límite de emisión de sustancias contaminantes se definen por la Directiva IED como «la masa expresada en relación con determinados parámetros específicos, la concentración o el nivel de una emisión, cuyo valor no debe superarse dentro de uno o varios períodos determinados».

El Anejo 2 de la LPCIC contiene una lista indicativa (no exhaustiva), de las principales **sustancias contaminantes** que han de tomarse en consideración a la hora de fijar los valores límite de emisión. Las sustancias que se relacionan en este Anejo habrán de tenerse en cuenta obligatoriamente, sin perjuicio de que, como ya hemos adelantado, la autorización habrá de establecer también valores límites de emisión respecto de otras sustancias contaminantes que puedan ser emitidas en cantidad significativa por la instalación de que se trate.

Del ámbito de aplicación de la Ley se excluyen únicamente dos sustancias contaminantes:

(i) las *sustancias radiactivas*, cuyo control, especialmente riguroso, se remite a su regulación específica (Ley 25/1964, de 29 de abril, sobre energía nuclear, desarrollada por el Reglamento aprobado por RD 1836/1999, de 3 de diciembre, sobre instalaciones nucleares y radiactivas); y

(ii) los *organismos modificados genéticamente*, que se remiten también a su regulación propia (contenida en la Ley 9/2003, de 25 de abril, que establece el régimen jurídico dirigido a la gestión y el control de la utilización confinada, liberación voluntaria y comercialización de organismos modificados genéticamente, y sus normas de desarrollo).

Como ya hemos adelantado, el **Reglamento de emisiones industriales** contiene, en transposición de la Directiva IED, las disposiciones especiales y técnicas para determinar los valores límite de emisión y para el control de las emisiones aplicables a tres tipos de instalaciones industriales: las instalaciones de incineración y coincineración de residuos; las grandes instalaciones de combustión; y las instalaciones de producción de dióxido de titanio.

Para el resto de los sectores industriales que no tienen fijados reglamentariamente valores límites de emisión, éstos deberán ser establecidos en la AAI por la autoridad competente de la Comunidad Autónoma, atendiendo para ello a las **mejores técnicas disponibles** (MTD o, en inglés, BAT por *Best Available Technologies*). Según precisa el Reglamento, estos valores de emisión asociados a las mejores técnicas disponibles deberán tenerse en cuenta especialmente cuando se trate de determinados tipos de instalaciones de combustión que enumera (art. 44.9):

En concreto, mediante este sistema los valores límite de emisión deben garantizar que, salvo excepciones motivadas, en condiciones de funcionamiento normal las emisiones no superen los niveles de emisión asociados a las mejores técnicas disponibles que se establecen a nivel europeo en las denominadas “*Conclusiones relativas a las MTD*”.

Estas conclusiones relativas a las MTD son el resultado del siguiente proceso:

- a) La definición de las MTD para cada sector industrial se lleva a cabo mediante un procedimiento de intercambio de información entre expertos de los Estados miembros, de las industrias afectadas, de ONG ambientales y de la Comisión Europea. Este intercambio de información se lleva a cabo, bajo coordinación europea, en el Instituto de Estudios de Prospectiva Tecnológica de Sevilla y, por eso, el sistema para concretar las MTD se conoce como «Proceso de Sevilla». El procedimiento de intercambio de información lo realiza, para cada sector industrial, un grupo de trabajo técnico, que incluye normalmente entre cuarenta y cien expertos y se desarrolla mediante reuniones, visitas a las instalaciones y presentación de borradores a los que cualquier ciudadano de la Unión podrá hacer observaciones.
- b) Como resultado de este proceso de intercambio de información, para cada sector industrial el grupo de expertos elabora un «Documento de Referencia sobre las mejores técnicas disponibles» (“*BAT Reference Document*” o BREF) que, tras la revisión de un foro más amplio de expertos, es aprobado y publicado por la Comisión.
- c) La parte más importante de los BREF para la autorización ambiental integrada son las «*Conclusiones sobre las MTD*», en las que se describen estas mejores tecnologías disponibles para cada tipo de actividad industrial (se designan por ello como «BATC»: *BAT Conclusions*). Las Conclusiones tienen carácter normativo, porque se aprueban mediante una Decisión de ejecu-

ción de la Comisión, y son una especie de resumen ejecutivo de los BREF en el que se describen las MTD, se proporciona información sobre su aplicabilidad, y se especifican, cuando proceda, los niveles de emisión o los niveles de consumo asociados a ellas. También se proporciona información sobre las monitorizaciones asociadas y, en su caso, sobre las medidas de rehabilitación de los emplazamientos tras el cierre definitivo de la instalación.

Hasta ahora se han elaborado BREF en más de treinta sectores industriales, si bien a día de hoy (julio de 2019) únicamente se dispone de conclusiones sobre las MTD para catorce de ellos, lo que se explica porque estos últimos documentos fueron introducidos, de forma relativamente reciente, por la Directiva IED en 2010. Tanto los BREF adoptados como los que están en fase de elaboración y las conclusiones sobre las MTD aprobadas por la Comisión pueden consultarse en la página Web: <http://eippcb.jrc.ec.europa.eu/reference/>.

Veamos un ejemplo. Para la fabricación de vidrio las BATC fueron aprobadas por Decisión de Ejecución de la Comisión de 28 de febrero de 2012 y en ellas, tras unos epígrafes dedicados a definiciones y aspectos generales, se enuncian las conclusiones sobre MTD, primero unas conclusiones generales del sector y luego las específicas para la fabricación de los siguientes tipos de vidrio; para envases; vidrio plano; fibra de vidrio de filamento continuo; vidrio doméstico; vidrios especiales; lana mineral; lanas de aislamiento de altas temperaturas; y fritas. Al final, contiene un apartado dedicado a la “descripción de las técnicas”.

Pues bien, en cuanto a las Conclusiones generales sobre MTD en este sector, la Decisión se divide en los siguientes apartados:

- 1.1.1. Sistemas de gestión medioambiental.
- 1.1.2. Eficiencia energética.
- 1.1.3. Manipulación y almacenamiento de materiales.
- 1.1.4. Técnicas primarias generales.
- 1.1.5. Emisiones al agua de los procesos de fabricación de vidrio.
- 1.1.6. Residuos de los procesos de fabricación de vidrio.
- 1.1.7. Ruido de los procesos de fabricación de vidrio.

En ocasiones, la Decisión se limita a determinar cuáles son las MTD. En otros casos, en cambio, la Decisión enuncia primero las MTD y luego especifica los niveles de emisiones asociados a las MTD (NEA-MTD, también conocidos por las siglas inglesas BAT-AETs). Así lo hace, por ejemplo, en el caso de las emisiones de gases contaminantes en los vertidos de aguas residuales procedentes de fábricas de vidrio (el cuadro de NEA-MTD se incluye a título de ejemplo, por lo que está incompleto):

| Técnica | Aplicabilidad |
|---|---|
| i. Técnicas estándar de control de la contaminación, por ejemplo, asentamiento, cribado, espumado, neutralización, filtrado, aireación, precipitación, coagulación y floculación, etc. Técnicas estándar de buenas prácticas para controlar las emisiones del almacenamiento de materias primas líquidas y productos intermedios, por ejemplo contención, inspección/comprobación de depósitos, protección contra rebose, etc. | Las técnicas son de aplicación general. |
| ii. Sistemas de tratamiento biológico, como el todo activado, el filtrado biológico para eliminar/degradar los compuestos orgánicos. | La aplicabilidad puede estar limitada a los sectores que utilicen sustancias orgánicas en el proceso de producción (por ejemplo, los sectores de la fibra de vidrio de filamento continuo o de la lana mineral) |
| iii. Vertido a las depuradoras municipales de tratamiento de aguas residuales | Aplicable a instalaciones que requieran una mayor reducción de los contaminantes |
| iv. Reutilización externa de las aguas residuales | La aplicabilidad suele limitarse al sector de la fritada (posible reutilización en la industria cerámica) |

Tabla 5

NEA-MTD para los vertidos de aguas residuales a las aguas de superficie, procedentes de la fabricación de vidrio

| Parámetro ⁽¹⁾ | Unidad | NEA-MTD ⁽²⁾ (muestra compuesta) |
|---|--------|---|
| pH | — | 6,5-9 |
| Total de sólidos en suspensión | mg/l | < 30 |
| Demanda química de oxígeno (DQO) | mg/l | < 5-1 30 ⁽³⁾ |
| Sulfatos, expresados como SO ₄ ²⁻ | mg/l | < 1000 |
| Fluoruros, expresados como F ⁻ | mg/l | < 6 ⁽⁴⁾ |
| Hidrocarburos totales | mg/l | < 15 ⁽⁵⁾ |
| Plomo, expresado como Pb | mg/l | < 0,05 - 0,3 ⁽⁶⁾ |
| Antimonio, expresado como Sb | mg/l | < 0,5 |
| Arsénico, expresado como As | mg/l | < 0,3 |
| Bario, expresado como Ba | mg/l | < 3,0 |

FUENTE: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32012D0134&from=EN>

Pues bien, como decíamos, estas Conclusiones sobre las MTD deben constituir la referencia para establecer las condiciones de la autorización, de tal forma que el órgano competente fijará valores límite de emisión que garanticen que, en condiciones de funcionamiento normal, las emisiones no superen los niveles de emisión asociados a las mejores técnicas disponibles que se regulan en dichas Conclusiones.

Esto puede hacerse aplicando una de las dos opciones siguientes:

- a) estableciendo unos valores límite de emisión que no superen los niveles de emisión asociados a las MTD para los mismos periodos de tiempo, o más breves, y bajo las mismas condiciones de referencia que los establecidos en las conclusiones relativas a las MTD;
- b) fijando unos valores límite de emisión, distintos a los anteriores, en términos de valores, periodos de tiempo y condiciones de referencia. Si se opta por la segunda opción, el órgano competente evaluará, al menos una vez al año, los resultados del control de las emisiones para garantizar que las emisiones en condiciones normales de funcionamiento no hayan superado los niveles de emisión asociados a las mejores técnicas disponibles establecidos en las Conclusiones relativas a las MTD.

El órgano competente podrá establecer en la autorización condiciones más rigurosas que las que se puedan alcanzar mediante el empleo de las MTD cuando se considere necesario para cumplir con los requisitos de calidad medioambiental exigibles de acuerdo con la legislación aplicable (art. 22.3 LPCIC).

Como excepción, la ley admite también que se establezcan en la autorización valores límite de emisión menos estrictos que los que resulten de las Conclusiones relativas a las MTD cuando se ponga de manifiesto, mediante una evaluación, «que la consecución de los niveles de emisión asociados con las mejores técnicas disponibles tal y como se describen en las conclusiones relativas a las MTD daría lugar a unos costes desproporcionadamente más elevados en comparación con el beneficio ambiental obtenido debido a:

- a) la ubicación geográfica o la situación del entorno local de la instalación de que se trate, o
- b) las características técnicas de la instalación de que se trate».

Para los supuestos en los que se fijen valores menos estrictos de emisión que los que establezcan las Conclusiones relativas a las MTD, la Ley introduce diversas cautelas, como son: el deber de motivar la aplicación de esta excepción y de velar por que no se produzca ninguna contaminación significativa y se alcance un elevado nivel de protección del medio ambiente en su conjunto, así como la necesidad de reevaluar esos valores cada vez que tenga lugar una revisión de la autorización ambiental integrada.

Cabe también, por último, que el Gobierno establezca reglamentariamente valores límite de emisión para determinadas sustancias contaminantes de las instalaciones incluidas en el ámbito de aplicación de la ley, así como parámetros o medidas técnicas equivalentes basadas en las MTD que completen o sustituyan a los valores límite de emisión, siempre que se garantice un nivel elevado de protección del medio ambiente equivalente al alcanzable mediante las condiciones de la autorización ambiental integrada. Las Comunidades Autónomas podrán, por su parte, dictar normas adicionales de protección a las previstas en la legislación estatal básica.

B) *Otras prescripciones, condiciones y obligaciones que ha de contener, como mínimo, la autorización ambiental integrada*

Aparecen enunciadas en el art. 22 de la LPCIC y, entre ellas, interesa destacar las siguientes:

- Las prescripciones que garanticen, en su caso, la protección del suelo y de las aguas subterráneas. La AAI deberá contener las condiciones necesarias para evitar y, en su caso, reducir los vertidos directos, por inyección, o indirectos, por infiltración, al suelo.
- Los procedimientos y los métodos que se vayan a emplear para la gestión de los residuos generados por la instalación, teniendo en cuenta la jerarquía de gestión establecida en la Ley de residuos y suelos contaminados (Ley 22/2011), a saber: a) prevención; b) preparación para la reutilización; c) reciclado; d) otro tipo de valorización, incluida la valorización energética; y e) eliminación. En el supuesto de que no fuera factible la aplicación de dichos procedimientos, por razones técnicas o económicas, los residuos se eliminarán «de forma que se evite o reduzca al máximo su repercusión en el medio ambiente» (art. 4.1.b LPCIC).
- Las prescripciones que garanticen, en su caso, la minimización de la contaminación a larga distancia o transfronteriza. La Directiva IED pretende que la gestión de la contaminación se lleve de forma integrada en toda Europa, y no mediante medidas que, aunque la reduzcan a escala local (p.ej., la regulación de la altura de las chimeneas), puedan trasladar la contaminación a otros territorios.
- Los sistemas y procedimientos para el tratamiento y el control de todo tipo de emisiones y residuos. El concepto de emisiones y residuos es muy amplio: las emisiones se definen como «la expulsión a la atmósfera, al agua o al suelo de sustancias, vibraciones, calor o ruido procedentes de forma directa o indirecta de fuentes puntuales o difusas de la instalación», y los residuos comprenden «cualquier residuo» tal como aparecen definidos en la Ley de residuos y suelos contaminados. Cuando la autorización se refiera a instalaciones de tratamiento de residuos, la autorización deberá incluir la información prevista en la Ley de Residuos y Suelos Contaminados (Ley 22/2011, anexo VII).
La Ley exige que se especifique la metodología de medición de las emisiones y residuos, su frecuencia y los procedimientos para evaluar las mediciones.
- Las medidas relativas a las condiciones de explotación en situaciones distintas a las normales que puedan afectar al medio ambiente. Estas situaciones incluyen, según especifica la Ley, los casos de puesta en marcha, fugas, fallos de funcionamiento, paradas temporales o el cierre definitivo.
- Cualquier otra medida o condición establecida en la legislación sectorial aplicable.

- Las condiciones en que debe llevarse a cabo el cierre de la instalación (véase al respecto, lo que se expone en el epígrafe 5.8).
- Prescripciones dirigidas a facilitar las inspecciones. Para facilitar el ejercicio de la función inspectora, la AAI deberá contener, entre otras prescripciones, la obligación del titular de la instalación de comunicar al órgano competente regularmente –y, al menos, una vez al año–, información basada en los resultados del control de las emisiones y otros datos solicitados que permitan al órgano competente verificar el cumplimiento de la autorización, así como las «condiciones para evaluar el cumplimiento de los valores límite de emisión».

5.6. La revisión de la autorización

Una vez que se otorgue la autorización ambiental integrada, **su duración será indefinida**, pero deberá ser **revisada de oficio**, a iniciativa del órgano competente, cuando se den determinadas circunstancias que precisa la LPCIC (art. 25), como son:

- que se hayan aprobado las Conclusiones relativas a las MTD, en cuyo caso la ley otorga un plazo de cuatro años desde su publicación para adecuar la instalación a los valores límites de emisión que establezcan.
- a falta de Conclusiones relativas a las MTD aplicables a la instalación, la autorización deberá igualmente revisarse cuando los avances en las MTD permitan una reducción significativa de las emisiones;
- en cualquier caso, la AAI se revisará de oficio cuando se den determinadas circunstancias que la ley enuncia, como son, entre otras, cuando así lo exija la legislación sectorial aplicable, cuando la contaminación producida por la instalación haga conveniente la revisión de los valores límite de emisión impuestos o la adopción de otros nuevos, o cuando la seguridad de funcionamiento del proceso o actividad haga necesario emplear otras técnicas.

La LPCIC establece expresamente que «la revisión de la autorización ambiental integrada no dará derecho a indemnización» (art. 25.5). La tramitación de la revisión se hace mediante los procedimientos simplificados previstos en el Reglamento de emisiones industriales (art. 16).

5.7. Régimen aplicable cuando se introduzcan modificaciones en la instalación

Cuando se pretenda llevar a cabo una modificación en una instalación sometida a autorización ambiental integrada y la modificación deba calificarse como «sustancial», será necesario aprobar antes la modificación mediante el procedimiento regulado en el Reglamento de emisiones industriales.

Para determinar que si una modificación debe considerarse sustancial ha de atenderse a los criterios cuantitativos y cualitativos que establece de forma general

la ley (art. 10) y que detalla el Reglamento (art. 14). Como primer criterio general, el Reglamento precisa que «cuando la modificación establecida no modifique o reduzca las emisiones se considerará la modificación como no sustancial» (regla general introducida por el Real Decreto 773/2017). A continuación, el Reglamento enumera una serie de criterios que, no concurriendo esta condición previa, determinan que la modificación se repunte como sustancial. Tales criterios no tienen carácter limitativo, pues se dice que el órgano competente para otorgar la AAI «podrá fijar criterios más restrictivos en determinados casos que se deriven de las circunstancias concretas de la modificación que se pretenda introducir».

Para aprobar estas **modificaciones sustanciales**, el Reglamento de emisiones industriales regula un procedimiento simplificado (que se resuelve en un plazo máximo de seis meses, teniendo efecto desestimatorio la falta de resolución en plazo).

En caso de que las modificaciones que se pretenden introducir **no se consideren «sustanciales»**, bastará con que el titular lo comunique al órgano competente, indicando razonadamente por qué considera que se trata de una modificación no sustancial. A esta comunicación se acompañarán los documentos justificativos de las razones expuestas. En este caso, el titular podrá llevar a cabo la modificación siempre que el órgano competente para otorgar la AAI no manifieste lo contrario en el plazo de un mes.

5.8. La regulación del cese definitivo y del cese temporal de la actividad

La LPCIC regula las obligaciones que le incumben al titular de la instalación para que, cuando se produzca el **cese definitivo de la actividad**, si ésta ha producido una contaminación significativa del suelo o de aguas subterráneas se restablezca su estado al que tenía antes de comenzar la explotación.

Para las actividades susceptibles de producir o emitir sustancias peligrosas se exige, como vimos que, junto con la solicitud se presente un «informe base» del estado del suelo y de la aguas del emplazamiento y, tras el cese definitivo de la actividad, el titular deberá evaluar el estado en que se encuentra con respecto al que tenía en el informe base y, en caso de que se determine que la instalación ha causado una contaminación significativa, deberá adoptar las medidas necesarias para restablecer el emplazamiento de la instalación a aquel estado, pudiendo ser tenida en cuenta la viabilidad técnica de tales medidas. Aun en el caso de no haberse exigido el informe base, el titular está obligado a adoptar tras el cierre definitivo de la actividad las medidas necesarias para que el emplazamiento ya no cree un riesgo significativo para la salud humana ni para el medio ambiente.

El Reglamento de emisiones industriales regula la posibilidad de que **se suspenda o cese temporalmente** la actividad autorizada sin que ello suponga la pérdida de la AAI y el consiguiente cierre, con lo que se facilita su transmisión. Así, en caso de cese

temporal de la actividad autorizada, no superior a dos años, bastará con una comunicación previa de su titular para que, en este plazo, pueda reanudar la actividad de acuerdo con las condiciones de la autorización (previa presentación de nueva comunicación), o bien realizar el cambio de titularidad de la instalación o actividad, continuando el nuevo titular en las mismas condiciones (también previa comunicación).

5.9. Régimen sancionador

Por último, la LPCIC contiene un cuadro de infracciones y sanciones (arts. 31 y siguientes). Se castiga con especial severidad, como infracción muy grave, el ejercicio de la actividad o su modificación sustancial sin la preceptiva autorización ambiental integrada, así como el incumplimiento de las condiciones establecidas en la autorización siempre que se haya producido un daño o deterioro grave para el medio ambiente o se haya puesto en peligro grave la seguridad o la salud de las personas.

Para estos casos se prevén, entre otras sanciones, la de multa de hasta 2.000.000 de euros o/y la de clausura definitiva, total o parcial, de las instalaciones o bien clausura temporal por un periodo no inferior a dos años ni superior a cinco (si no se ha producido daño o deterioro grave del medio ambiente, las citadas infracciones se castigan como graves, con multa de hasta 200.000 euros o/y clausura temporal de las instalaciones por un período máximo de dos años). Otras sanciones previstas en la Ley son la de inhabilitación temporal para el ejercicio de la actividad y la de suspensión temporal de la autorización ambiental integrada.

La Ley regula también los criterios que han de aplicarse para graduar las sanciones, las medidas provisionales que pueden adoptarse cuando se inicie un procedimiento sancionador (incluida la clausura temporal, parcial o total, de las instalaciones), y establece la obligación del infractor de reponer o restaurar las cosas al estado anterior a la infracción cometida, así como, en su caso, de abonar la indemnización que corresponda por los daños y perjuicios causados.

6. LOS NUEVOS SISTEMAS DE LA COMUNICACIÓN Y DE LA DECLARACIÓN RESPONSABLE

Junto a los instrumentos jurídicos para el control previo de actividades potencialmente contaminantes que hemos expuesto, se ha introducido en los últimos años una forma mucho más leve de intervención, consistente en el simple deber de poner en conocimiento de la Administración competente el inicio de una actividad, acompañando esta comunicación de los documentos y certificaciones que acrediten que la instalación y la actividad cumplen con todos los requisitos normativos exigibles. Este régimen –que en nuestro Derecho se desglosa en dos fórmulas distintas: la «co-

municación» y la «declaración responsable»-, supone una considerable agilización de la tramitación necesaria para el inicio de la actividad, en cuanto el operador no tiene que esperar a que la Administración se la autorice.

Una vez en marcha la actividad, a la Administración le corresponde verificar, mediante los procedimientos de inspección necesarios, que efectivamente cumple con los requerimientos legales para su ejercicio, procediendo en caso contrario a ordenar su cese y a imponer las sanciones administrativas que, en su caso, resulten aplicables.

Si bien el régimen de comunicación lleva años aplicándose por algunas normas autonómicas como forma de control para las actividades de incidencia ambiental moderada, su utilización se ha visto impulsada en nuestro país por dos factores que pasamos a exponer.

a) En primer lugar, por el proceso de la liberalización en el sector de los servicios que ha puesto en marcha la Directiva 123/2006/CE, relativa a los servicios del mercado interior (conocida como «**Directiva de Servicios**»).

La Directiva de Servicios se aprobó con el objetivo de eliminar las barreras entre Estados en el ámbito de la prestación de servicios. Se trata de que los prestadores de un servicio en un Estado miembro puedan también desempeñarlo sin trabas innecesarias en el territorio de los restantes, pero para ello, como paso previo y necesario, acomete un proceso de simplificación y de agilización administrativas dentro de cada uno de los Estados miembros, suprimiendo, minimizando o racionalizando los requisitos administrativos exigidos para la realización de estas actividades.

Entre otras medidas dirigidas a este fin, la Directiva de Servicios exige que, como regla general, las actividades de servicio se sometan a un control *a posteriori* y que únicamente se aplique el control previo mediante la autorización o sistema equiparable cuando su necesidad aparezca justificada por una «razón imperiosa de interés general» que haya sido reconocida por el Tribunal de Justicia de la Unión y se cumplan los requisitos de proporcionalidad y no discriminación.

b) En segundo, lugar, la eliminación de los controles previos se ha visto también impulsada por la voluntad de eliminar las barreras administrativas existentes dentro de nuestro propio país entre las distintas Comunidades Autónomas, así como para impulsar la reactivación económica mediante la supresión de los controles administrativos que se consideran excesivos o no justificados.

Destaca, en este sentido, la Ley 20/1013, de Garantía de la Unidad de Mercado («**LGUM**» en adelante), que se ha dictó con la finalidad de «establecer las disposiciones necesarias para hacer efectiva la unidad de mercado en todo el territorio nacional» (art. 1). Para ello, introdujo toda una serie de medidas de supresión de barreras administrativas y de armonización normativa, inspiradas en los procedimientos que se vienen aplicando en la Unión Europea para garantizar el mercado único.

Esta ley obliga a la supresión de todos los controles previos (autorizaciones, licencias e inscripciones en registros con carácter habilitante) para todas las actividades

económicas, sean o no servicios, salvo cuando concurra alguna de las razones que, de manera muy restrictiva, contempla.

La sustitución de los sistemas de autorización por fórmulas de control *a posteriori* de las actividades impulsada por las normas expuestas, está teniendo –y debe tener– una incidencia menor en el ámbito de la protección del medio ambiente que en otros sectores de actividad.

Ello se debe a que, conforme a la Directiva de Servicios, la «protección del medio ambiente y del entorno urbano» constituye una de las «razones imperiosas de interés general» que permiten, excepcionalmente, mantener el régimen de autorización, siempre que, además, se aprecie que concurren los requisitos de no discriminación, necesidad y proporcionalidad. Del mismo modo, según la LGUM la protección del medio ambiente puede justificar la exigencia de una autorización a los operadores económicos o a las instalaciones o infraestructuras físicas necesarias para realizar una actividad, siempre que concurren los principios de necesidad y proporcionalidad (art. 17).

Por otro lado, en ocasiones la aplicación de la autorización para actividades con incidencia ambiental no es una decisión del legislador nacional, sino que **viene impuesta por el propio Derecho de la Unión Europea**, en cuanto se exige expresamente por directivas europeas. Así ocurre, muy especialmente, en el ámbito de la protección ambiental, pues la autorización se aplica con frecuencia como el medio más idóneo para hacer efectivo el principio de acción preventiva del art. 191.2 del Tratado de Funcionamiento de la Comunidad Europea (pueden citarse, en este sentido, entre otras muchas, la citada Directiva IED y la Directiva 2006/11/CE, relativa a la contaminación causada por determinadas sustancias peligrosas vertidas en el medio acuático de la Comunidad).

La eliminación de los controles previos presenta innegables ventajas de agilización de trámites, impulso de la actividad económica e, incluso, de prevención de la corrupción (al evitar los sobornos para la agilización de la autorización). Sin embargo, debe aplicarse con cautela y analizar cuidadosamente los intereses protegidos, para no dejar desprovistas de control previo actividades susceptibles de producir daños ambientales importantes. No puede perderse de vista, en este sentido, que la comunicación y la declaración responsable suscitan el problema de *la disminución de los controles sobre la actividad*, con los riesgos que ello entraña no sólo para la protección del entorno, sino también para la garantía efectiva de los derechos de los terceros interesados, que se ven privados del trámite de información pública antes del inicio de una actividad que les puede afectar. Las autorizaciones y controles previos deberían aplicarse, por ello, únicamente en las actividades con un reducido impacto ambiental, para las que no se considere necesaria y proporcionada la exigencia de autorización o licencia.

Para aquellos casos en los que se suprimen los controles previos, la legislación básica estatal prevé, como hemos adelantado, dos fórmulas alternativas de control *a posteriori* de la actividad: **la declaración responsable y la comunicación** (reguladas en el art. 69 LPAC):

- La *declaración responsable* se define como «el documento suscrito por un interesado en el que manifiesta, bajo su responsabilidad, que cumple con los requisitos establecidos en la normativa vigente para acceder al reconocimiento de un derecho o facultad o para su ejercicio, que dispone de la documentación que así lo acredita, que la pondrá a disposición de la Administración cuando le sea requerida, y que se compromete a mantener su cumplimiento durante el periodo de tiempo inherente a dicho reconocimiento o ejercicio».
- La *comunicación* es «aquel documento mediante el que los interesados ponen en conocimiento de la Administración Pública competente sus datos identificativos y demás requisitos exigibles para el inicio de una actividad o el ejercicio de un derecho».

Ambas técnicas son muy similares. La principal diferencia entre ellas radica en su contenido, puesto que la comunicación es una mera aportación de datos, mientras que con la declaración se puede suplir, además, la entrega de documentos que acrediten determinados requisitos o condiciones por la declaración de que éstos se cumplen y, quien así lo hace, asume la responsabilidad de la veracidad de su declaración. La LPAC impide que ambas técnicas se utilicen conjuntamente, pues prescribe que «únicamente será exigible, bien una declaración responsable, bien una comunicación para iniciar una misma actividad».

Para el buen funcionamiento de estas técnicas resulta esencial que **se refuercen los instrumentos de inspección y sanción**, con el fin de garantizar que la eliminación del control previo no propicia los incumplimientos legales. La LPAC dispone, en este sentido, que «la inexactitud, falsedad u omisión, de carácter esencial, de cualquier dato o información que se incorpore a una declaración responsable o a una comunicación, o la no presentación ante la Administración competente de la declaración responsable, la documentación que sea en su caso requerida para acreditar el cumplimiento de lo declarado, o la comunicación, determinará la imposibilidad de continuar con el ejercicio del derecho o actividad afectada desde el momento en que se tenga constancia de tales hechos, sin perjuicio de las responsabilidades penales, civiles o administrativas a que hubiera lugar».

Al tiempo, la Administración debe dotarse de más efectivos para desempeñar estas nuevas funciones inspectoras y sancionadoras. Basta pensar, en este sentido, en el ejemplo del derecho tributario, en el que el sistema de autodeclaración basa toda su eficacia en una inspección efectiva y bien dotada (y en la previsión de fuertes sanciones y recargos). Ello suscita problemas de redistribución y de incremento de efectivos, pues ya no serán necesarios tantos empleados públicos dedicados al control previo, y sí muchos más encargados de la inspección, que requieren, además, una mayor formación para el desempeño de su labor.

En relación a la protección del medio ambiente, no todas las leyes autonómicas logran conjugar adecuadamente la agilización administrativa con el control previo de las actividades con potencial impacto ambiental.

Así ocurre, por ejemplo, cuando los controles previos municipales de actividades molestas o insalubres se reducen en exceso. Y así sucede también cuando se «confunden» las técnicas de control previo de las actividades con las de control *a posteriori*. Un ejemplo lo tenemos en la Ley 11/2014 de Prevención y Protección Ambiental de Aragón, que arbitra la dudosa solución de permitir que una actividad que requiere licencia ambiental de actividades clasificadas pueda iniciarse antes de que se sustancie el procedimiento, mediante una declaración responsable condicionada a que se solicite y se obtenga la licencia ambiental (art. 72). Se desvirtúa, de esta forma, el control previo, que difícilmente podrá llevarse a cabo en su plenitud si la actividad ya se ha iniciado, aunque en realidad esta solución viene a «regularizar» una mala práctica muy extendida, consistente en que las actividades inician la actividad sin otro documento que la solicitud de la licencia al Ayuntamiento.

Interesa señalar, por último, que es posible, cuando así lo prevea la legislación, que se sometan a comunicación o a declaración responsable actividades que requieren evaluación de impacto ambiental. En estos casos, la supresión de la autorización puede justificarse por el hecho de que la propia EIA es ya una forma de control previo que, por sus garantías técnicas, de información y análisis, puede resultar suficiente por sí misma para garantizar la adecuación de la actividad a los requerimientos ambientales (quedando las demás exigencias sometidas a las formas de control *a posteriori*).

La LEA establece así expresamente que «los procedimientos de evaluación de impacto ambiental regulados en esta ley serán de aplicación a los proyectos que, estando incluidos en su ámbito de aplicación, no requieran una autorización sino una declaración responsable o comunicación previa» (disposición adicional segunda). En estos casos, al ser la DIA el último acto administrativo que se emite antes de proceder al inicio de la actividad, la LEA sí permite, como excepción, que sea directamente recurrible.

En los proyectos que requieran una EIA, la declaración responsable o la comunicación no podrán presentarse hasta que haya concluido el procedimiento y se haya publicado la DIA. La ley es terminante al disponer que «la declaración responsable o la comunicación previa relativa a un proyecto carecerá de validez y eficacia a todos los efectos si debiendo haber sido sometido a una evaluación ambiental no lo hubiese sido, sin perjuicio de las sanciones que, en su caso procedan» (art. 9).

Bibliografía: ALLI ARANGUREN, J.C., «La Evaluación de Impacto Ambiental en el Derecho comunitario», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio ambiente*, 190 (2001); BERMEJO VERA, J. (Dir.), *Derecho Administrativo. Parte especial*, 7ª edición, Madrid, 2009; BORN Ch.H., «El juez europeo y la Directiva de Impacto Ambiental: balance de treinta años», en *La Directiva de la Unión Europea de evaluación de impacto ambiental de proyectos: balance de treinta años*, GARCÍA URETA, A., (Coordinador), Marcial Pons, Madrid, 2016; CALVO RETUERTO, J., «La intervención administrativa de las actividades sometidas al régimen de autorización ambiental integrada después de la transposición de la directiva de emisiones industriales al ordenamiento jurídico español», en *La intervención administrativa y económica en la actividad empresarial*, Editorial Bosch, Barcelona,

2015; CASADO CASADO, L., *Prestación de servicios, administraciones públicas y derecho administrativo*, Tirant lo Blanch, 2013; CUYÁS PALAZÓN, M., «A vueltas con la evaluación ambiental. Algunas novedades de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre», en *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, núm. 31, mayo-agosto 2014; FERNÁNDEZ TORRES J.R., «Regímenes de intervención administrativa: autorización, comunicación previa y declaración responsable», *Revista catalana de Dret públic*, núm. 42, 2011; LAGUNA DE PAZ, J.C., *La autorización administrativa*, Thomson, Navarra, 2006; LOZANO CUTANDA, B., «STC 53/2017, sobre la Ley de Evaluación Ambiental: se mantiene el esquema procedimental común y se anulan o reinterpretan algunos preceptos (contiene cuadro explicativo)», en *Actualidad Jurídica Ambiental*, 4 de septiembre de 2017 (accesible en Internet); SÁNCHEZ LAMELAS, A., y PERNAS J., *Evaluaciones de Impacto Ambiental y Autorización Ambiental Integrada. Doctrina, textos legales anotados y jurisprudencia*. La Ley, Madrid, 2012; LOZANO CUTANDA, B., LAGO CANDEIRA, A., y LÓPEZ ÁLVAREZ, L.F., *Tratado de Derecho Ambiental*, CEF, Madrid, 2014; REBOLLO PUIG M., «Las autorizaciones administrativas y otros medios de intervención de la actividad privada», Capítulo X de *Cuadernos de Derecho para Ingenieros. Derecho Administrativo*, vol. 38, C. CHINCHILLA (Coord.), La Ley- Iberdrola, Madrid, 2016; REVUELTA PÉREZ, I., *El control integrado de la contaminación en el derecho español*, Marcial Pons, Madrid, 2003; «Evolución de la prevención y control integrados de la contaminación en el Derecho europeo», en *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 79, 7 de mayo de 2018 (accesible en Internet); GARCÍA URETA, A., (Coordinador), *La Directiva de la Unión Europea de evaluación ambiental de proyectos: balance de treinta años*, Marcial Pons, Madrid, 2016; RUIZ DE APODACA, A (Director), *Régimen jurídico de la evaluación ambiental*, Aranzadi, Navarra, 2014; VVAA, *Memento Práctico Medio Ambiente 2019-2020*, B. LOZANO CUTANDA (coordinadora), Francis Lefebvre, Madrid, 2018; VALENCIA, G., *Autorización ambiental integrada y licencias municipales, Monografía asociada a la Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, Aranzadi, Navarra, 2018.

MATERIALES COMPLEMENTARIOS DE ESTUDIO Y LECTURA

I. Esquema del capítulo

- 1) LA LIMITACIÓN POR LOS PODERES PÚBLICOS DE LA ACTIVIDAD Y LOS DERECHOS DE LOS PARTICULARES EN ARAS DE LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE
 - Protección del medio ambiente: título de intervención de los poderes públicos que permite imponer límites y condiciones a la actividad de los particulares (arts. 45.3 y 28 CE).
 - Aplicación del principio de reserva de ley: necesidad de habilitación legal previa para que la Administración pueda aplicar medidas de limitación de la actividad privada (art. 53.1 CE).
 - Principio de proporcionalidad de las actuaciones de intervención (art. 4 LRJSP).
 - Necesidad de indemnizar cuando la intervención sea tan intensa que suponga la privación de bienes o derechos patrimoniales.
 - La aplicación de técnicas de regulación para prevenir o reducir el impacto ambiental de las actividades.
 - Actividades con un potencial lesivo del medio ambiente importante: controles preventivos o previos (autorizaciones, licencias, registros, evaluaciones de impacto).
 - Técnicas de control *a posteriori*: control menos efectivo, por lo que solo se pueden aplicar a actividades con nulo o muy reducido impacto ambiental.
- 2) LA EVALUACIÓN AMBIENTAL

- Origen norteamericano, proyección internacional y recepción en España a través del derecho de la UE.
- Regulación en España: Ley 21/2013, de evaluación ambiental (LEA): regula de forma completa, y siguiendo un esquema común, el procedimiento de evaluación ambiental de proyectos y el de planes y programas.
- Evaluación de impacto ambiental de proyectos obras y actividades (EIA).
 - Notas que caracterizan a esta técnica de protección ambiental en nuestro Derecho.
 - Concepto de «proyecto» a efectos de la EIA.
 - Ámbito de aplicación:
 - Proyectos sometidos a EIA ordinaria: a) proyectos comprendidos en el anexo I de la ley; b) proyectos sometidos a EIA simplificada si, como resultado de la misma, se constata que tienen un «impacto ambiental significativo»; c) proyectos sometidos a EIA simplificada, cuando así lo solicite el promotor.
 - Proyectos sometidos EIA simplificada: a) proyectos que se relacionan en el anexo II de la ley; b) cualquier proyecto no incluido en el anexo I ni en el anexo II de la ley pero que sea susceptible de afectar, directa o indirectamente, a los espacios de la Red Natura 2000.
 - Posibilidad de excluir determinados proyectos de la EIA.
 - Prohibición de fraccionamiento de proyectos para evitar que se eluda el ámbito de aplicación de los procedimientos de EIA.
 - Criterios legales determinantes de que la modificación de un proyecto ya evaluado deba someterse a EIA ordinaria o simplificada.
 - Órganos competentes para tramitar la EIA: fundamentalmente el órgano ambiental de la Administración competente para su autorización o aprobación, aunque también interviene en el procedimiento el órgano sustantivo.
 - Fases del procedimiento de evaluación de impacto ambiental ordinaria:
 - a) Posibilidad de que el promotor solicite que el órgano ambiental elabore el «documento de alcance».
 - b) Elaboración del estudio de impacto ambiental por el promotor del proyecto.
 - c) Trámite de información pública y de consulta a las Administraciones afectadas y a las personas interesadas.
 - d) Solicitud de inicio al órgano ambiental y trámite previo de posible inadmisión del procedimiento.
 - e) Análisis técnico del expediente por el órgano ambiental.
 - f) La Declaración de impacto ambiental (DIA) que pone fin al procedimiento. Carácter determinante y control judicial. Posibilidad de modificación de sus condiciones *a posteriori* en determinados supuestos.
 - Evaluación de impacto ambiental simplificada (para la determinación del sometimiento de proyectos a evaluación ambiental): procedimiento más breve que finaliza con el «informe ambiental».
- Evaluación de planes y programas con incidencia ambiental o evaluación ambiental estratégica (EAE).
 - Notas que caracterizan a la evaluación ambiental estratégica y razones de su importancia.
 - Ámbito de aplicación:
 - «Planes y programas»: concepto y distinción de los proyectos.
 - Relación entre la EIA y la EAE.

- Requisito subjetivo: se aplica a planes y programas que se adopten o aprueben por una Administración Pública.
 - Planes y programas que deben someterse al procedimiento de EAE ordinaria: a) los que establecen el marco para la futura autorización de proyectos legalmente sometidos a EIA en los sectores que la ley enuncia; b) los que pueden afectar de forma apreciable a los lugares de la Red Natura 2000; c) los sometidos a EAE simplificada cuando se constate que producen efectos significativos sobre el medio ambiente; d) los sometidos a EAE simplificada cuando el promotor solicite que se sometan a ordinaria.
 - Planes y programas que deben someterse al procedimiento de EAE simplificada: a) las modificaciones menores de los planes y programas que han requerido EAE ordinaria; b) los que establezcan el uso, a nivel municipal, de zonas de reducido ámbito territorial; c) cláusula residual: los que, estableciendo el marco para la futura aprobación de proyectos, no cumplan los demás requisitos para someterse a EAE ordinaria que establece la ley.
 - Planes y programas excluidos de la aplicación de la EAE.
 - Órgano competente: órgano ambiental de la Administración que ostenta las competencias para adoptar el plan o programa.
 - El esquema procedimental es el mismo que el de la EIA con algunas especialidades. Trámites que integran los dos procedimientos.
 - Consecuencias del incumplimiento de la normativa sobre evaluación ambiental y medidas de seguimiento del plan o actividad: (i) carecerán de validez los actos de adopción, aprobación o autorización de planes, programas y proyectos en los que, siendo necesaria, se omite la evaluación ambiental; en la EIA cabe, no obstante, regularizar a posteriori la omisión de la evaluación ambiental de un proyecto declarada por Sentencia (ii) imposición de sanciones pecuniarias (únicamente en la EIA y a los operadores privados); (iii) previsión de un sistema de seguimiento y vigilancia por la Administración.
- 3) LAS AUTORIZACIONES AMBIENTALES
- Concepto e importancia de la autorización como técnica de control preventivo de las actividades con incidencia ambiental y características singulares que presenta en este ámbito:
 - Su número suele estar limitado.
 - No tienen carácter reglado.
 - Pueden quedar sometidas a ellas las propias Administraciones públicas.
 - Son autorizaciones «operativas» o de «funcionamiento».
 - Tendencia hacia un nuevo «enfoque integrado» de las autorizaciones.
 - La licencia o informe previo de las tradicionalmente llamadas actividades clasificadas:
 - Regulación: derogación del RAMINP y ausencia de legislación básica estatal. Los sistemas de control previo municipal que han sustituido al del RAMINP varían según las Comunidades Autónomas.
 - Finalidad: protección del medio ambiente y control de la adecuación de la actividad a la legalidad en todos los aspectos de competencia municipal.
 - Sistemas para determinar el ámbito de aplicación de las licencias municipales ambientales en las Comunidades Autónomas.
 - Órgano competente para otorgarlas y esquema procedimental predominante.
 - Control intenso y continuado de la Administración sobre la actividad clasificada y prerrogativa de modificación de las condiciones e, incluso, de revocación de la licencia cuando lo exija el interés público ambiental.

4) LA AUTORIZACIÓN AMBIENTAL INTEGRADA

- Regulada por el Texto Refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación (Real Decreto Legislativo 1/2016) y por el Reglamento de emisiones industriales (aprobado por RD 815/2013). Proviene del Derecho de la Unión Europea: Directiva IED.
- Definición y características:
 - Se aplica únicamente a determinadas instalaciones industriales (art. 1 y anejo 1 LPCIC).
 - Debe obtenerse con carácter previo a cualquier otra autorización o licencia y sus condicionantes tienen carácter vinculante.
 - Aplica un «enfoque integrado» para prevenir la contaminación porque en un permiso único se abordan todos los posibles efectos contaminantes de la instalación.
 - Control especialmente estricto y armonizado a nivel europeo de las emisiones contaminantes de las industrias a las que se aplica: necesidad de atender para su fijación a las «mejores técnicas disponibles».
 - Se promueve especialmente la participación pública y la transparencia informativa.
 - Se aplica un estricto sistema de inspección regulado a nivel europeo.
- Ámbito de aplicación: las actividades relacionadas en el Anejo 1 de la Ley, que aplica por lo general umbrales de capacidad de producción o de rendimiento.
- Concepto muy amplio de la contaminación que se trata de evitar o minimizar con la AAI.
- Autoridad competente para su otorgamiento: el órgano que designe la Comunidad Autónoma.
- Procedimiento:
 - Solicitud de la autorización por el interesado adjuntando toda la documentación exigida por la Ley.
 - Trámite de información pública y de consultas transfronterizas.
 - Emisión de los informes preceptivos.
 - Propuesta de resolución y trámite de audiencia a los interesados.
 - Resolución sobre el otorgamiento o denegación de la autorización, en un plazo máximo de diez meses (falta de resolución en plazo: silencio negativo que abre la vía para recurrir).
 - Notificación y publicidad: medidas muy amplias. Difusión a nivel europeo mediante el Registro Europeo de Emisiones y Transferencias de Contaminantes (E-PRTR). Para iniciar la actividad es necesario presentar una declaración responsable.
- Contenido mínimo de la autorización ambiental integrada.
 - Valores límite de emisión de las sustancias contaminantes que produzca la instalación. El Reglamento de Emisiones industriales contiene las disposiciones para su determinación y control en tres tipos de instalaciones industriales. Para el resto de los sectores: se establecen en la AAI atendiendo a las MTD de tal forma que se garantice que, salvo excepciones motivadas, en condiciones de funcionamiento normal no se superen los niveles de emisión asociados a las MTD que se establecen en las «Conclusiones relativas a las MTD» aprobadas por Decisión de la Comisión Europea.
 - La autorización deberá contener asimismo, entre otras prescripciones: las previsiones que garanticen, en su caso, la protección del suelo y de las aguas subterráneas; los procedimientos y los métodos que se vayan a emplear para la gestión de los residuos; y las condiciones en que debe llevarse a cabo el cierre de la instalación.

- Duración indefinida de la autorización pero necesidad de revisión de oficio, cuando concurren las circunstancias que precisa la normativa o cuando se introduzcan «modificaciones sustanciales» en la instalación. En caso de modificaciones no sustanciales, se establece un sistema de comunicación al órgano competente.
 - Regulación del cese definitivo y del cese temporal de la actividad.
 - Previsión por la LPCIC del régimen sancionador aplicable por el incumplimiento de sus preceptos.
- 5) LOS NUEVOS SISTEMAS DE LA COMUNICACIÓN Y DE LA DECLARACIÓN RESPONSABLE
- Sistemas de control *a posteriori* de la actividad que se han visto impulsados por la Directiva de Servicios y por la Ley 20/2013, de Garantía de la Unidad de Mercado.
 - La protección del medio ambiente constituye una de las «razones imperiosas de interés general» que permiten mantener el régimen de autorización siempre que concurren los requisitos de necesidad, no discriminación y proporcionalidad.
 - Técnicas jurídicas para el control *a posteriori* de la actividad: la comunicación y la declaración responsable (art. 69 LPAC).
 - Necesidad, para el buen funcionamiento de estas técnicas, de un reforzamiento de las técnicas de inspección y sanción con el fin de garantizar que la eliminación del control previo no propicia los incumplimientos legales.
 - Es posible, cuando así lo prevea la legislación, que se sometan comunicación o declaración responsable actividades que requieren evaluación de impacto ambiental. En estos casos, la comunicación o la declaración responsable carecerán de validez si no se ha efectuado la EIA.

II. Actividades prácticas

1. Análisis de una DIA.

Lea las dos resoluciones que se citan a continuación y conteste a las preguntas que se formulan en relación a las mismas. Las resoluciones se consultan en el Boletín Oficial del Estado de la fecha en que fueron publicadas (en la web www.boe.es).

Resolución de 24 de abril de 2015, de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente (BOE de 4 de mayo de 2015), por la que se formula declaración de impacto ambiental del proyecto “Variante de las poblaciones de Beas y Trigueros en la carretera N-435, del punto kilométrico 205,9 al 218,8” en Huelva.

- a) ¿En qué consiste el proyecto y quién es su promotor? Especifique si el promotor es un ente público o privado.
- b) El proyecto ya se había sometido a EIA, ¿Por qué es necesario volver a someterlo a este procedimiento?
- c) Resuma qué elementos ambientales significativos pueden verse afectados por el proyecto, según la DIA, en relación con: la fauna, el paisaje y el patrimonio cultural.
- d) ¿Lleva a cabo el promotor el estudio de alternativas? Si es así, indique cuántas alternativas ha manejado y por cual se ha decantado.
- e) La DIA es favorable a la ejecución del proyecto, pero impone una serie de condiciones que habrá de incluir el proyecto (además de las previstas en el estudio de impacto ambiental). Resuma cuáles son estas condiciones en lo que respecta a: 5.1. Protección de la calidad del aire; 5.2. Protección contra el ruido y las vibraciones; 5.6. Protección de la fauna.

2. Analice una de las leyes autonómicas en materia de control ambiental: la Ley 6/2014, de 25 de julio, de Prevención, Calidad y Control Ambiental de Actividades en la Comunitat Valenciana.
 - a) ¿Qué instrumentos de intervención administrativa ambiental contempla la Ley, en función de su grado de potencial incidencia en el medio ambiente?
 - b) ¿Para qué actividades sigue exigiéndose licencia ambiental, como heredera de la tradicional licencia municipal de actividades clasificadas? Enuncie algunas de ellas. ¿Es posible que una misma actividad pueda ser considerada como «calificada» o «inocua», dependiendo de las características de la instalación? Exponga los trámites que integran el procedimiento de licencia ambiental.
 - c) ¿Qué actividades se someten, respectivamente, al régimen de declaración responsable y al de comunicación previa? ¿Quién puede regular las actividades que se consideran inocuas? Exponga los fines que se persiguen con ambos sistemas de control *a posteriori* y cómo se formalizan. En especial, explique y enjuicie el singular sistema de declaración responsable que regula la Ley.
 - d) Resuma y comente, desde el punto de vista de su rigor y previsible eficacia, el régimen de inspección y sanción que establece esta ley.

III. Lecturas complementarias

- *Sobre la intervención de los poderes públicos en la actividad y los derechos de los particulares para la protección del medio ambiente*

STC 170/1989 sobre la Ley madrileña 1/1985, de 23 de enero, de «creación del Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares», accesible en Internet.

En esta Sentencia el TC declaró que las limitaciones del derecho de propiedad que introduce la Ley madrileña con carácter no indemnizable no vulneran el contenido esencial de los derechos afectados, al tratarse de medidas tendentes a proteger el espacio natural, según la distinta calificación del terreno y en cumplimiento del mandato que impone el art. 45 CE y al contener una previsión según la cual los límites por ella impuestos en los derechos dominicales no serán indemnizables, salvo que los vínculos que se impongan «no resulten compatibles con la utilización racional y consolidada de los predios», pues de acuerdo con el TC, lo que hace la ley no es sino aplicar «una técnica habitual en el ordenamiento para fijar el límite entre la simple configuración del derecho y la estricta privación: el uso tradicional y consolidado. (...) Esta técnica tiende precisamente a permitir la identificación del contenido esencial de los derechos».

- *Sobre evaluación de impacto ambiental de proyectos de obras y actividades*

STC 13/1998, de 22 de enero (en especial, fundamento jurídico 4). Accesible en Internet.

- *Sobre la autorización ambiental integrada y las “mejores técnicas disponibles”*

REVUELTA PÉREZ, I., «Evolución de la prevención y control integrados de la contaminación en el Derecho europeo», en *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 79, 7 de mayo de 2018, accesible en Internet.