

Real Decreto 773/2017, de 28 de julio: principales modificaciones introducidas en el régimen de prevención y control integrados de la contaminación

Pedro Poveda Gómez

Socio
del Área de Administrativo
y Regulatorio de GA_P

María José Rovira Daudi

Asociada senior
del Área de Administrativo
y Regulatorio de GA_P

Blanca Lozano Cutanda

Catedrática
de Derecho Administrativo
Consejera académica de G A _ P

Mediante el Real Decreto 773/2017, de 28 de julio, se introducen modificaciones en cinco reales decretos que inciden en materia de productos y emisiones industriales¹. La modificación de mayor amplitud e importancia en la que se centra esta nota es la contenida en su artículo quinto, que atañe al Real Decreto 815/2013, de 18 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de emisiones industriales y de desarrollo de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación (el «Reglamento de emisiones industriales» en adelante). Hay que tener en cuenta que la Ley 16/2002 ha sido actualmente sustituida por el Texto Refundido de la Ley de Prevención y Control Integrados de la Contaminación, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre, cuya entrada en vigor tuvo lugar el 1 de enero del 2017.

Uno de los principales objetivos que persigue este real decreto es el de asegurar una aplicación más uniforme de las disposiciones del referido reglamento y del texto refundido en todo el

¹ Decreto 833/1975, que desarrolla la Ley 88/1972, de Protección del Ambiente Atmosférico; Decreto 363/1985, por el que se aprueba el Reglamento sobre notificación de sustancias nuevas y clasificación, envasado y etiquetado de sustancias peligrosas; Real Decreto 508/2007, por el que se regula el suministro de información sobre emisiones del Reglamento E-PRTR y de las autorizaciones ambientales integradas; Real Decreto 102/2011, de mejora de la calidad del aire, y Real Decreto 815/2013, por el que se aprueba el Reglamento de emisiones industriales y de desarrollo de la Ley 16/2002, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación.

territorio nacional. Así, la práctica seguida durante la vigencia de dicho régimen muestra grandes diferencias de aplicación por parte de las comunidades autónomas, en la medida en que la mayoría ha adoptado normativa que regula o incide en tal régimen con mayor o menor amplitud y frecuentemente se aparta —en las cuestiones no básicas— de lo establecido en la legislación estatal. A lo anterior se suma el amplio grado de discrecionalidad que este régimen concede a los órganos ambientales autonómicos competentes de otorgar la autorización ambiental integrada (AAI).

Como resultado de lo anterior, es fácil encontrar diferencias importantes en los condicionados de las autorizaciones ambientales integradas que rigen el funcionamiento de las instalaciones industriales dependiendo de la comunidad autónoma en donde se ubiquen respectivamente. Tal proceder resulta frecuentemente injustificado desde el punto de vista legal y técnico, pues en ocasiones afecta a instalaciones pertenecientes al mismo sector industrial, e incluso al mismo titular, con procesos y características similares. Evidentemente, todo ello ha provocado distorsiones en el funcionamiento de las instalaciones afectadas y, consecuentemente, denuncias por parte de los titulares, las cuales han desembocado en una elevada litigiosidad en los tribunales.

El real decreto pretende por ello, como reconoce en su preámbulo, reforzar la coordinación y la colaboración con las comunidades autónomas en cuanto encargadas de la gestión y aplicación del sistema, y para ello se crea (mediante la inclusión de una nueva disposición adicional en el Reglamento de emisiones industriales) la llamada *Comisión de Cooperación en materia de Calidad Ambiental* adscrita al Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente (MAPAMA). Esta Comisión estará compuesta por un vocal en representación de cada una de las comunidades autónomas y por uno en representación del MAPAMA, con rango de director general, que la presidirá. La Comisión podrá crear grupos de trabajo asistidos por técnicos especializados; sus funciones de cooperación técnica y colaboración se extienden a la aplicación del texto refundido que nos ocupa y a otras dos áreas de calidad ambiental: la relativa a la calidad del aire y la de gestión ambiental de sustancias y mezclas químicas (para lo que se modifican sus normas reguladoras).

Por otro lado, el real decreto acomete varias modificaciones del Reglamento de emisiones industriales, entre las que pueden destacarse las siguientes:

1. Se incluye la definición de capacidad de producción.

La *capacidad de producción* se utiliza en el texto refundido y en el reglamento para fijar los umbrales a partir de los cuales determinadas instalaciones quedan sujetas al régimen de emisiones industriales, así como para determinar si una modificación ha de considerarse o no sustancial. Ahora, el real decreto incluye la definición de este concepto en el párrafo 3 del artículo 2 del reglamento:

3. «Capacidad de producción»: Cantidad máxima de producto que puede ser elaborado en un periodo de tiempo especificado en un determinado equipo o actividad en una

instalación, especificada por el constructor y confirmada por el operador, sin la consideración de limitaciones derivadas del régimen de funcionamiento.

2. Se facilita la aplicación del concepto de ‘foco virtual’ como posible sistema aplicable cuando en la autorización integrada se incluyan varios procesos o varias actividades potencialmente contaminantes de la atmósfera. Si en la redacción original del reglamento se decía que se podría considerar «un foco virtual, *sumatorio ponderado de todos los focos atmosféricos*, que permita establecer valores límite de emisión globales para cada uno de los contaminantes generados, siempre que se garantice *un nivel de protección ambiental equivalente a la utilización de valores límite de emisión individuales*», ahora se precisa, de modo más coherente, que se podrá considerar «un foco virtual *para cada uno de los contaminantes generados en común* como sumatorio ponderado de los focos atmosféricos asociados a esas actividades, *que permita establecer valores límite de emisión globales para cada uno de los contaminantes considerados dentro de ese foco virtual*». Sin embargo, dadas las diferentes interpretaciones y metodologías exigidas por las comunidades autónomas ante la solicitud por parte de los titulares de aplicar el foco virtual como sistema alternativo para la reducción de emisiones, se echa en falta que el legislador no haya aprovechado esta modificación para regular, con más detalle, las condiciones y métodos exigibles para su aplicación.
3. El real decreto aclara que los valores límite de emisión establecidos en el anexo IV del Decreto 833/1975, por el que se desarrolla la Ley 38/1972, de Protección del Ambiente Atmosférico, no son aplicables a las instalaciones y actividades incluidas en el anejo 1 del texto refundido —actividades IPPC en adelante— (artículo 1, por el que se modifica la disposición adicional única del Decreto 833/1975). De esta forma, el legislador intenta poner fin a las diferentes prácticas seguidas en la materia por las comunidades autónomas.

Sin embargo, esta previsión no se aplica cuando «*no se trate de actividades incluidas estrictamente en el anejo 1 del texto refundido, aunque sí lo estén formalmente dentro del ámbito de la autorización ambiental integrada concreta de que se trate*». En estos casos de actividades que, a pesar de no estar incluidas en el anejo 1 del texto refundido quedan sometidas a la autorización ambiental integrada —ya sea porque se encuentren en el mismo emplazamiento, porque guarden una relación de índole técnica con la actividad IPPC o porque tengan repercusiones sobre sus emisiones (art. 6 del reglamento)—, las comunidades autónomas podrán aplicarles los límites de emisión conforme a los parámetros fijados en el citado anexo IV.

Finalmente, en el último párrafo de esta disposición, el legislador alude a la futura aprobación —sin fijar lamentablemente un plazo— de una normativa específica en materia de valores límite de emisión a la atmósfera para estas instalaciones no IPPC, normativa muy demandada por parte de todos los sectores industriales ante la incertidumbre actualmente existente en la materia.

4. Se amplía el contenido que debe incorporar la solicitud de la autorización ambiental integrada para las instalaciones que realicen operaciones de residuos.

Se modifica el artículo 8 del Reglamento de emisiones industriales para añadir dos nuevos documentos que tendrá que aportar el solicitante de la autorización en aquellos casos en los que se trate de actividades a las que resulte también aplicable la legislación en materia de residuos (Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos). Estos documentos son los siguientes:

- d) La comunicación previa al inicio de sus actividades de producción y gestión de residuos hecha al órgano competente de la comunidad autónoma en los términos establecidos en el artículo 29 y en el anexo 8 de la Ley 22/2011, de 28 de julio, cuando resulte preceptivo.
- e) Cuando se trate de instalaciones que realicen operaciones de tratamiento de residuos contempladas en el anejo 1 de este reglamento, la documentación exigida en la legislación de residuos, en particular la contemplada en el apartado 1 del anexo VI de la Ley 22/2011, de 28 de julio, y cuando el titular de la instalación de tratamiento sea el gestor de dicha instalación también incluirá el apartado 2 del anexo VI de la Ley 22/2011, de 28 de julio.

Para este último supuesto, el precepto añade que «[e]l órgano competente en materia de residuos de la comunidad autónoma deberá valorar esta información y emitirá el correspondiente informe». Tal redacción incurre en defectos de técnica normativa que pueden inducir a confusión en la medida en que una interpretación literal del precepto podría dar a entender que el mencionado informe del «órgano competente en materia de residuos» se emitirá al margen de los trámites procedimentales de la autorización ambiental integrada. Obviamente ello no es así, pues trata de un informe más que ha de emitirse en el curso de la tramitación de la autorización, de la misma manera en que está fuera de toda duda (sin necesidad de que se haga una precisión expresa) que emitirán informes los «órganos competentes» en el resto de los factores ambientales integrados en la autorización ambiental integrada según el tipo de instalación de que se trate (atmósfera, biodiversidad, suelos, sustancias peligrosas, APQ, etc.). Y todo ello sin dejar de manifestar que, al tratarse de un procedimiento de competencia exclusiva autonómica, este tipo de previsiones incide, de forma innecesaria, en la capacidad de autoorganización de las comunidades autónomas.

5. Se amplía el contenido de la autorización para los supuestos en los que la instalación realice operaciones de residuos.

Correlativamente a la ampliación de los documentos de la solicitud de la autorización ambiental integrada para las instalaciones que lleven a cabo operaciones de residuos, en el reglamento se modifica el artículo 10.1 relativo al contenido de la autorización y se añade la necesidad de que en la autorización conste, en su caso:

- a) en los supuestos establecidos en el artículo 29 de la Ley 22/2011, el código de identificación que acredite la inscripción de la instalación en el Registro de Producción y Gestión de Residuos como productora de residuos;
 - b) la relación los focos de emisión atmosférica catalogados de acuerdo con el anexo IV de la correspondiente Ley 34/2007;
 - c) y, en el caso de instalaciones de tratamiento de residuos, además de lo anterior, la información prevista en el anexo VII de la Ley 22/2011, así como el código de identificación que acredite la inscripción en el Registro de Producción y Gestión de Residuos del gestor o gestores que realizan las operaciones de tratamiento.
6. Se publican novedades en el establecimiento de los valores límite de emisión en la autorización ambiental integrada.

Se añade un nuevo apartado 9 en el artículo 44 del reglamento para precisar que, para establecer los valores límite de emisión de las autorizaciones ambientales integradas, deberán tenerse en cuenta los valores de emisión asociados a las mejores técnicas disponibles (MTD) que se determinen en el capítulo de conclusiones sobre tales técnicas de los documentos de referencia (BREF), «especialmente en las siguientes instalaciones»:

- a) Las instalaciones de combustión a que se refiere el apartado 8.
 - b) Las instalaciones de combustión en las refinerías que utilicen los residuos de destilación y de conversión del refino del petróleo crudo, solos o con otros combustibles, para su propio consumo, teniendo en cuenta la especificidad de los sistemas energéticos de las refinerías.
 - c) Las instalaciones de combustión que utilicen gases distintos del gas natural.
 - d) Las instalaciones de combustión de instalaciones químicas que utilicen los residuos de producción líquidos como combustible no comercial para consumo propio.
7. Se establecen novedades en los criterios para calificar una modificación de sustancial.

El Real Decreto reescribe los párrafos primero y segundo del artículo 14 «Criterios de modificación sustancial». Como primera novedad, la redacción del artículo 14.1 dispone lo que sigue:

Cuando la modificación establecida no modifique o reduzca las emisiones, se considerará la modificación como no sustancial.

Conforme a esta regla previa y general, que podemos calificar como «regla de exclusión», deberá entenderse que, aunque se cumpla alguno de los criterios objetivos que este artículo 14 regula en su párrafo 2 para considerar sustancial la modificación, si a pesar de ello la modificación no modifica ni reduce las emisiones, deberá considerarse no sustancial. Y, para ello, debe tenerse en cuenta la definición de *emisión* del artículo 3.8 del texto refundido: «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».

Por lo tanto, la nueva regulación supone, a nuestro juicio, que si la modificación propuesta no implica que, como consecuencia del funcionamiento de la instalación, se incremente la cantidad de *sustancias, vibraciones, calor o ruido* que se vayan a «expulsar» al aire, al agua o al suelo, la modificación deberá ser calificada de no sustancial, a pesar de que se supere alguno de los umbrales objetivos enumerados en el párrafo siguiente del mismo precepto (que prácticamente no experimentan modificación respecto de la regulación anterior, como se indica más adelante), lo que podrá ocurrir cuando se trate de umbrales que no estén relacionados con las emisiones al aire, al agua o al suelo (como pueden ser, a título de ejemplo, el incremento de más del 50 % de la capacidad de producción de la instalación o del consumo de agua, materias primas o energía, recogidos en los apartados *b* y *c* del mismo precepto).

Una interpretación en sentido contrario únicamente hubiera sido posible si, tras añadir en la norma el nuevo párrafo que estamos comentando (para considerar la modificación como no sustancial cuando *no modifique o reduzca las emisiones*), en la regulación de los supuestos objetivos enumerados inmediatamente a continuación se hubiera añadido también la precisión de que «*en todo caso, se considerará modificación sustancial de acuerdo con el artículo 10.4 del texto refundido...*». Y, como es obvio, si «en todo caso» la concurrencia de alguno de los supuestos enumerados implicase, por sí sola, la calificación de la modificación como sustancial, no tendría sentido (es más, resultaría una flagrante contradicción) establecer previamente de manera genérica e incondicionada que «cuando la modificación establecida no modifique o reduzca las emisiones se considerará la modificación como no sustancial», cuando además existen supuestos en los que, como hemos comentado, dichos umbrales objetivos no están relacionados con las emisiones.

En cuanto al párrafo 2 del artículo, se mantienen los criterios con algunas precisiones que pasamos a destacar en cursiva al reproducir su tenor literal:

Se considerará modificación sustancial, de acuerdo con el artículo 10.4 del Texto Refundido de la Ley de Prevención y Control Integrados de la Contaminación, cuando la modificación de la instalación, represente una mayor incidencia sobre la seguridad, la salud de las personas y el medio ambiente y concurra cualquiera de los siguientes criterios:

- a) Cualquier ampliación o modificación que alcance, por sí sola, los umbrales de capacidad establecidos, cuando éstos existan, en el anejo 1, o si ha de ser sometida al

procedimiento de *evaluación de impacto ambiental ordinaria* de acuerdo con la normativa sobre esta materia.

De esta forma se precisa que únicamente se considerarán modificaciones sustanciales aquellas que requieran ser sometidas al procedimiento de evaluación de impacto ambiental ordinaria previsto en la Ley 21/2013, cuyo carácter de legislación básica ha sido confirmado en lo sustancial por la Sentencia del Tribunal Constitucional 53/2017, de 11 de mayo (la misma precisión se incluye en el artículo 15.12 del reglamento). Se tratará, por tanto, de aquellas instalaciones que han de someterse a evaluación ambiental ordinaria conforme a lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley 21/2013. No obstante, no se puede olvidar que las comunidades autónomas pueden ampliar el ámbito de aplicación de esta evaluación ordinaria en el ejercicio de su potestad de adoptar normativa adicional de mayor protección.

- d) Un incremento superior al 25 % de la emisión másica de cualquiera de los contaminantes atmosféricos que figuren en la autorización ambiental integrada o del total de las emisiones atmosféricas producidas en cada uno de los focos emisores, *así como la introducción de nuevos contaminantes en cantidades significativas.*
- g) La incorporación al proceso de sustancias o preparados peligrosos no previstos en la autorización original, o el incremento de los mismos, que obliguen a elaborar el informe de seguridad o los planes de emergencia regulados en el Real Decreto 1254/1999, de 16 de julio, por el que se aprueban medidas de control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas, *así como el incremento de aquellos en cualquier cantidad para su uso habitual y continuado en el proceso productivo, cuando estén sujetos a convenios o acuerdos internacionales para su disminución o eliminación.*

En relación con las modificaciones sustanciales, interesa por último precisar que, con el fin de evitar que el funcionamiento de una instalación quede regulado en múltiples resoluciones, se añade un nuevo párrafo 9 al artículo 15 del reglamento que ordena al órgano autonómico ambiental integrar la resolución por la que se apruebe la modificación sustancial en la autorización ambiental integrada, junto con el resto de las modificaciones que se han efectuado desde su otorgamiento. De esta forma, el legislador exige a dicho órgano una labor de armonización.

8. Se añaden novedades en el proceso de revisión de la autorización ambiental integrada.

En primer lugar, se adecua al texto refundido y se desarrolla el procedimiento de revisión de la autorización ambiental integrada regulado en el artículo 16 del reglamento. Se añaden así algunas previsiones en cuanto a la iniciación del procedimiento de revisión por publicación de las conclusiones relativas a las mejores técnicas disponibles y se precisa que el titular de la autorización «en ningún caso, deberá presentar aquella documentación referida a hechos,

situaciones y demás circunstancias y características técnicas de la instalación, del proceso productivo y del lugar del emplazamiento, que ya hubiera sido aportada al órgano competente con motivo de la solicitud de autorización original».

En cuanto a la tramitación, se sigue, como estipula el texto refundido, el procedimiento simplificado previsto en el artículo 15, con dos precisiones:

- a) Se dice ahora, con mejor técnica jurídica, que, transcurridos seis meses sin haberse notificado resolución expresa, el procedimiento podrá entenderse caducado según lo previsto en la Ley 39/2015 (no «desestimado» como ocurre en el procedimiento de modificación a instancia del titular de la instalación).
- b) Se añade además un procedimiento especialmente simplificado, aplicable a los supuestos de revisión de oficio por causas distintas a la aprobación de las conclusiones relativas a las mejores técnicas disponibles del artículo 26.4 del texto refundido. En estos casos, cuando el órgano competente para otorgar la autorización compruebe que no se van a modificar las emisiones ni los controles de la instalación, dará trámite de audiencia al titular de la autorización y dictará la resolución que ponga fin al procedimiento de revisión en el plazo de tres meses.

9. Se agregan precisiones y una actualización de referencias normativas.

El real decreto introduce algunas precisiones puntuales, así como modificaciones tendentes a actualizar algunas referencias normativas contenidas en el reglamento. Así se hace, en concreto, respecto de estos aspectos:

- el ámbito de aplicación del procedimiento de coordinación (art. 17);
- los sistemas de inspección ambiental (arts. 21 y 24); aquí se añade, además, la precisión de que la publicación del informe de inspección se hará mediante la «disposición al público, entre otros, por medios electrónicos» (nueva redacción del art. 24.5);
- el régimen aplicable para cambiar las condiciones de autorización, en lo que respecta a las instalaciones de coincineración y en lo que se refiere al contenido de carbono orgánico total (COT) y monóxido de carbono (CO) para las industrias de papel y pasta de papel: se precisa que la autorización se supeditarán a que se cumplan, al menos, los valores límite de emisión establecidos en el anejo 2, parte 5, para el carbono orgánico total cuando «las instalaciones coincineran sus propios residuos en el lugar en que éstos se producen, en calderas de corteza que estaban en funcionamiento y autorizadas *antes del 29 de diciembre del 2002*» (antes se requería únicamente que se tratase de «calderas de corteza existentes»).

10. Se hace constar una precisión sobre las condiciones que han de cumplir para continuar con su funcionamiento las instalaciones de combustión que hayan obtenido una exención por vida útil limitada.

Se añade un nuevo apartado 6 en el artículo 47 del reglamento, conforme al cual «las instalaciones de combustión a las que les sea de aplicación lo dispuesto en los apartados 1 o 2 y pretendan continuar su funcionamiento a partir del 1 de enero del 2024, o antes de esa fecha una vez consumidas las 17 500 horas de funcionamiento contadas desde el 1 de enero del 2016, como mínimo y a efectos ambientales deberán cumplir los valores límite de emisión mencionados en el artículo 44.3, o en su caso, los que resulten de aplicación a las nuevas instalaciones de acuerdo con las conclusiones sobre mejores técnicas disponibles sectoriales y deberán quedar reflejados en la autorización ambiental integrada».

11. Se incluyen modificaciones en la regulación por el reglamento de las categorías de actividades IPPC del anejo 1 del texto refundido.

La novedad más importante es que, en la nota a pie del título del anejo 1 del reglamento, se precisa que «la lista de actividades desglosadas en la columna derecha *no es excluyente, su objetivo es clarificar el tipo de actividades afectadas*», con lo que se le otorga el carácter de *numerus apertus*, lo cual puede suponer un riesgo para la seguridad jurídica, aunque es pronto para valorar las consecuencias que esta precisión puede tener en la práctica.

Por lo demás, en cuanto a las categorías de actividades IPPC del anejo 1 del Reglamento de emisiones industriales, éstas se amplían con la finalidad de adecuarlo a las categorías ya previstas en el texto refundido (nuevos epígrafes 5.1, 5.2, 5.4, 5.6, 6.3 y 12.1 del reglamento).

12. Para finalizar, debe tenerse en cuenta que la disposición final segunda del real decreto dispone su entrada en vigor el día siguiente al de su publicación en el *Boletín Oficial del Estado*, es decir, el viernes 1 de septiembre del 2017, sin prever ningún régimen transitorio.