

# Anteproyecto de nueva ley para la prevención y el control integrados de la contaminación: principales novedades para el sector industrial

El Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico ha sometido a información pública, hasta el 30 de enero de 2026, el anteproyecto de ley de para la Prevención y el Control Integrados de la Contaminación Derivada de las Emisiones Industriales y de la Cría de Ganado (IPPC), mediante el que se transpone parcialmente la Directiva 2024/1785, que modifica la Directiva de emisiones industriales. En este comentario se analizan las principales novedades que introduce en relación con las instalaciones industriales.

---

## BLANCA LOZANO CUTANDA

Catedrática de Derecho Administrativo Consejera académica  
de Gómez-Acebo & Pombo

## HELENA VILLENA ROMERA

Abogada  
Área de Público y Sectores Regulados de Gómez-Acebo & Pombo

**E**l Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico ha sometido a información pública, hasta el 30 de enero, el anteproyecto de ley para la Prevención y el Control Integrados de la Contaminación Derivada de las Emisiones Industriales

y de la Cría de Ganado (IPPC), mediante el que se transpone parcialmente la Directiva 2024/1785, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de abril de 2024 por la que se modifica la Directiva 2010/75/UE sobre las emisiones industriales (prevención y control integrados de la contaminación)<sup>1</sup>, cuyo

---

<sup>1</sup> Esta directiva modifica también la Directiva 1999/31/CE, del Consejo, relativa al vertido de residuos (art. 2).

plazo de transposición vence el 1 de julio de 2026.

El anteproyecto se somete a información pública hasta el 30 de enero de 2026<sup>2</sup>; a partir de ahí, es previsible que el texto definitivo de la ley sufra cambios como resultado tanto de las alegaciones que se presenten en esta fase como de las enmiendas que puedan introducirse durante la tramitación parlamentaria.

En este análisis nos centraremos en las novedades, de gran calado, que introduce el anteproyecto para las instalaciones industriales. Conviene precisar, no obstante, que una de las novedades de la directiva que transpone el anteproyecto es la ampliación del ámbito de aplicación y la previsión de un régimen específico para las instalaciones ganaderas porcinas y avícolas. Nos limitamos a hacer una breve referencia a su contenido.

## ***La minería de litio, cobalto y otros minerales estratégicos se somete a autorización ambiental integrada***

La directiva amplía su ámbito de aplicación en relación con las instalaciones ganaderas, al rebajar los umbrales para que un mayor número de instalaciones porcinas y avícolas queden cubiertas y somete a estas instalaciones a un régimen específico contenido en un nuevo Capítulo VI bis, basado en las mejores técnicas disponibles (MTD), con exigencias sobre valores límite de emisión, niveles de rendimiento ambiental, monitorización y gestión del estiércol. Como explica en sus considera-

rados, pretende reforzarse el control de estas instalaciones en cuanto producen emisiones relevantes (amoníaco, metano, óxidos de nitrógeno, olores) y efectos difusos sobre aire, agua y suelo; esa prioridad se refleja también en la modificación del título del texto consolidado de la Directiva 2010/75/UE, que pasa a titularse «Directiva sobre emisiones industriales y emisiones derivadas de la cría de ganado (prevención y control integrados de la contaminación)».

Este régimen específico para las instalaciones avícolas y porcinas se transpone en el Título III del anteproyecto, cuyo ámbito de aplicación se contiene en el anexo 2. Si bien la directiva prevé la posibilidad de que los Estados apliquen un sistema de registro, salvo para las instalaciones de mayor tamaño que deben someterse a autorización, el anteproyecto opta por someter a todas las explotaciones ganaderas una única «autorización ambiental integrada ganadera», con procedimientos propios (más simplificados que los de las instalaciones industriales), un contenido mínimo estandarizado y remisión a las normas de funcionamiento para las instalaciones ganaderas que, conforme a la directiva, debe aprobar la Comisión a más tardar el 1 de septiembre de 2026.

Para llevar a cabo la transposición de la directiva se ha optado por elaborar una nueva ley, que refunda las novedades provenientes de la directiva con el contenido del texto refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2016 (en lo

---

<sup>2</sup> Véase en el siguiente [enlace](#).

sucesivo, «texto refundido»). El anteproyecto deroga de forma expresa el Real Decreto Legislativo 1/2016.

El anteproyecto incorpora, además, muchas de las previsiones ahora contenidas en el Real Decreto 815/2013, por el que se aprueba el Reglamento de emisiones industriales (en especial, las relativas a los procedimientos y al régimen de inspección).

El Reglamento de emisiones industriales mantiene, sin embargo, su vigencia en todo lo que no se incorpore a la futura ley. En este sentido, la MAIN prevé que se modificará para incorporar, en transposición de la directiva, las «las disposiciones especiales de carácter más técnico aplicables a las instalaciones de producción de dióxido de titanio, grandes instalaciones de combustión, las instalaciones de incineración y coincineración»<sup>3</sup>.

El anteproyecto prevé que la futura norma entre en vigor al día siguiente de su publicación en el BOE.

## 1. Ámbito de aplicación

El anteproyecto amplía los sectores y procesos industriales que se someten a autorización ambiental integrada (anexo 1).

Destaca la inclusión del sector de la minería, incluidas las operaciones de tratamiento *in situ*, de los siguientes minerales a escala industrial: bauxita, cromo, cobalto, cobre, oro, hierro, plomo, litio, manganeso, níquel, paladio, platino, estaño, wolframio y zinc.

Otros sectores y procesos que se incorporan al régimen de la autorización ambiental integrada son:

- Instalaciones de pirólisis de: a) carbón; b) Otros combustibles, cuando la instalación tenga una potencia térmica nominal igual o superior a 20 MW.
- Nuevas transformaciones de metales ferrosos: laminado en frío con una capacidad superior a 10 toneladas de acero en bruto por hora y forjado con prensas de forja cuya fuerza sea superior a 30 meganewtons (MN) por prensa.
- Instalaciones para la fabricación de pilas o baterías, no limitada exclusivamente a su montaje, con una capacidad de producción anual igual o superior a 15.000 toneladas de celdas de pilas o baterías (cátodo, ánodo, electrolito, separador y cápsula).
- Instalaciones para el acabado de fibras o productos textiles cuando la capacidad de tratamiento supere las 10 toneladas diarias (ahora solo se incluye el tratamiento previo o el tinte).

## 2. Definiciones

El anteproyecto amplía el concepto de «contaminación» para incluir la contaminación odorífera. En consecuencia, se prevé exigir que la solicitud de autorización identifique los focos generadores

---

<sup>3</sup> La MAIN prevé, además, que se modificará el Decreto 815/2013, sobre limitación de emisiones de compuestos orgánicos volátiles debidas al uso de disolventes en determinadas actividades, para incorporar las nuevas disposiciones de la directiva relacionadas con estas emisiones.

de emisiones, «incluidos los olores». Esto responde a la transposición de la Directiva. Hay que señalar que, entre otros, las Conclusiones sobre las MTD relativas al tratamiento de los residuos (aprobadas por la Decisión de Ejecución (UE) 2018/1147 de la Comisión) ya incorporan obligaciones específicas para los olores e indican las normas EN conforme a las cuales pueden monitorizarse.

Cabe destacar también que el anteproyecto incorpora definiciones sobre el «desempeño medioambiental» de las instalaciones, una de las novedades de esta regulación, que permitirá exigir, además de valores límite de emisión, objetivos medibles de eficiencia y de uso de recursos ligados a las MTD.

Por último, el anteproyecto incorpora definiciones de conceptos para el cómputo de umbrales (como «capacidad nominal» y «capacidad de producción») así como el concepto de «técnica emergente», cuya regulación permite autorizar innovaciones con la aplicación de normas de seguimiento y de límites de emisión y desempeño específicos.

### 3. Transparencia y participación pública

El anteproyecto, al igual que el actual texto refundido, prevé dos fases diferenciadas de participación pública en los procedimientos de otorgamiento, modificación sustancial y revisión de las autorizaciones ambientales: primero, un trámite de información pública (con un plazo mínimo de treinta días para el otorgamiento de la autorización o de veinte días para las modificaciones sustanciales y revisiones), en el que cualquier persona puede formular alegaciones y observaciones sobre la so-

licitud; y segundo, un trámite de audiencia específico para el solicitante, al que ahora se añaden las personas interesadas (con un plazo mínimo de diez días), una vez realizada por el órgano ambiental la evaluación del proyecto en su conjunto. Como novedad, por tanto, el trámite de audiencia se amplía a las personas que demuestren algún derecho o interés legítimo afectado por la instalación.

Además, el anexo VI del anteproyecto introduce una fase de «participación temprana» orientada a reforzar la información y la implicación del público desde las fases iniciales de los procedimientos de autorización ambiental integrada. De acuerdo con este anexo, «el órgano ambiental deberá proporcionar al público interesado la oportunidad temprana y efectiva de poner de manifiesto cuantas observaciones y opiniones considere oportunas antes de que se resuelva la solicitud». Para ello, se prevé que el órgano ambiental «informará al público en aquellas fases iniciales del procedimiento, siempre previas a la toma de una decisión o, como muy tarde, en cuanto sea razonablemente posible facilitar la información, a través de avisos públicos y en una página web» sobre diversos extremos, que incluyen el inicio del procedimiento, su objeto, la documentación disponible, la eventual sujeción del proyecto a evaluación de impacto ambiental o a consultas transfronterizas, los órganos competentes, los plazos previstos y las modalidades de participación.

Esta participación temprana se configura como un instrumento de transparencia activa y de anticipación de la participación, que no sustituye al posterior trámite de información pública del expediente, sino

que lo complementa, alineándose con los objetivos de la directiva de reforzar el acceso a la información ambiental y la participación pública en la toma de decisiones con incidencia ambiental.

El anteproyecto no concreta, sin embargo, cómo ha de articularse la participación, limitándose a disponer que «se establecerán plazos razonables para las distintas fases que concedan tiempo suficiente para informar al público y para que el público interesado se prepare y participe de forma efectiva en el proceso de toma de decisiones sobre medio ambiente con arreglo a lo dispuesto en el presente anexo». Esta indefinición no se compadece bien con la regulación procedural completa que lleva a cabo el anteproyecto y parece que incorporar nuevos plazos en las distintas fases resulta contradictorio con el objetivo de agilizar trámites y el consiguiente acortamiento del plazo total de duración del procedimiento de autorización de nueve a seis meses.

Por otro lado, la introducción de una fase de participación temprana previa a la información pública del expediente, tal y como pretende el anteproyecto, puede plantear problemas de coherencia procedural. Este trámite inicial se activa antes de que el proyecto haya superado el análisis de suficiencia documental y, en su caso, antes de que se haya definido su alcance ambiental, por lo que se refiere necesariamente a un proyecto todavía no definitivo y susceptible de modificaciones sustanciales. Ello puede generar confusión en el público, fomentar alegaciones sobre alternativas o impactos que posteriormente queden descartados y dar lugar a duplicidades con el trámite formal de in-

formación pública, sin aportar garantías materiales adicionales.

Esta configuración resulta especialmente discutible si se compara con el esquema de la Ley 21/2013, de Evaluación Ambiental, en la que ni la solicitud de determinación de alcance ni el propio documento de alcance se someten a información pública, precisamente para evitar consultas sobre documentos preliminares o incompletos. En este contexto, la participación temprana solo debería activarse una vez verificada la suficiencia del proyecto y delimitado su alcance ambiental, o bien integrarse en un único trámite de información pública del expediente, de modo que se preserve la claridad del procedimiento, se eviten cargas innecesarias y se garantice una participación efectiva sobre un proyecto técnicamente definido.

Así pues, una solución acorde con la directiva -pero más proporcionada- consistiría en desvincular la información temprana de un trámite formal de participación y reconducirla a un deber reforzado de transparencia activa, activable solo una vez superado el control de suficiencia del proyecto y, en su caso, definido su alcance ambiental.

En cuanto a la difusión de información, destaca la obligación de que las comunidades autónomas pongan «a disposición del público, de forma sistemática vía internet, en una web de fácil acceso, gratuita y sin restricciones de acceso a usuarios registrados» diversos documentos, que incluyen la resolución íntegra de la autorización y sus anejos, así como cualquier modificación o revisión posterior.

## **Nuevo sistema de gestión ambiental obligatorio con auditoría externa cada tres años**

Hay que señalar, por último, que las autorizaciones que se ponen en internet no incluirán «información confidencial o sensible», tal como afirma la exposición de motivos y se deduce de su artículo 8 cuando reconoce el derecho del público a acceder a las resoluciones «de conformidad con la Ley 27/2006», con lo que se remite a los límites de esta ley de acceso a la información por motivos de confidencialidad. Sería conveniente, no obstante, que esta previsión constara expresamente en el artículo 8 del anteproyecto.

### **4. La obligación de establecer un sistema de gestión ambiental (SGA)**

Una de las principales novedades que contiene el anteproyecto, en transposición de la Directiva, es la obligación de que las instalaciones dispongan de un sistema de gestión ambiental (SGA).

El artículo 33 del anteproyecto impone a las instalaciones del Anexo I la obligación de implantar un SGA para cada instalación. Este deberá incluir los elementos mínimos que enumera el Anexo VII y elaborarse teniendo en cuenta lo dispuesto sobre el SGA en las Conclusiones sobre las MTD o en las condiciones uniformes para normas de funcionamiento. El anteproyecto exige, además, que el nivel de detalle del SGA sea «coherente con la naturaleza, escala y complejidad de la instalación y con el abanico de impactos ambientales que pueda tener».

Se prevé que el titular revise el SGA periódicamente para asegurar que sigue siendo adecuado, suficiente y eficaz, y se estable-

ce una auditoría externa al menos cada tres años para verificar la conformidad del SGA y de su aplicación con este precepto. La auditoría será realizada por un organismo de evaluación de la conformidad acreditado o por un verificador ambiental acreditado o autorizado de acuerdo con el sistema EMAS.

No obstante, las instalaciones que ya tengan implantado un SGA pueden emplear el contenido de las certificaciones conforme a la norma EN ISO 14001, en su versión en vigor, o del sistema comunitario de gestión y auditoría medioambiental (EMAS), para dar cumplimiento al contenido mínimo del SGA establecido en el Anexo VII. Además, para las instalaciones certificadas mediante el sistema europeo EMAS, el cumplimiento de las obligaciones de control derivadas de este sistema podrá servir para dar cumplimiento a las obligaciones de control que impone el anteproyecto. Se presume que estas «obligaciones de control» aluden a la revisión periódica y a las auditorías externas trieniales, pero sería conveniente que se indicara de forma expresa.

El Anexo VII define el contenido mínimo del SGA que, de modo resumido, es el siguiente:

- a) Objetivos de política medioambiental para la mejora continua del desempeño y la seguridad de la instalación, incluyendo medidas para prevenir la generación de residuos, optimizar el

uso de y energía y agua, así como prevenir o reducir el uso o las emisiones de sustancias peligrosas.

- b) Objetivos e indicadores de rendimiento ambiental relevantes, teniendo en cuenta los rangos de referencia indicativos (*benchmarks*) de las conclusiones de las MTD.
- c) Para las instalaciones sujetas a auditoría energética o a sistemas de gestión de la energía conforme al Real Decreto 56/2016: los resultados de la auditoría o del sistema y las medidas para aplicar sus recomendaciones.
- d) Inventario químico de las sustancias peligrosas presentes en la instalación o emitidas por ella. Además, se deberá realizar una evaluación de los efectos de dichas sustancias en la salud y el medio ambiente de dichas sustancias y se deberá hacer un análisis de las posibles alternativas para sustituirlas o reducirlas.
- e) Medidas para alcanzar los objetivos medioambientales y evitar riesgos para la salud humana o el medio ambiente, incluidas las medidas correctoras y preventivas cuando proceda.
- f) Un «Plan de transformación» según la regulación contenida en el anteproyecto. Se trata de un plan de carácter indicativo que contendrá información sobre «cómo el titular va a transformar la instalación durante el periodo 2030-2050 a fin de contribuir al surgimiento de una economía sostenible, limpia, circular, eficiente en recursos y climáticamente neutra en 2050», incluyendo, cuando pro-

ceda una «transformación industrial profunda».

El Plan se podrá ser conjunto para dos o más instalaciones cuando estén bajo el control del mismo titular o si forman parte de una misma empresa. Además, Cuando algunos elementos del plan se hayan desarrollado ya conforme a la legislación europea, el Plan podrá hacer referencia a los documentos ya elaborados. La Comisión Europea presentará un acto delegado que regulará el contenido mínimo de estos Planes a más tardar el 30 de junio de 2026.

La disposición transitoria primera del anteproyecto regula el plazo máximo de que disponen las instalaciones existentes para aplicar su SGA. En relación, en concreto, al Plan de Transformación, el plazo máximo para incluirlo en el SGA se regula en el artículo 35.

## 5. Valores límite de emisión y valores límite de desempeño ambiental

### 5.1. Valores límite de emisión más estrictos basados en el rango de niveles de emisión asociados a las MTD

El anteproyecto prevé, en transposición de la Directiva, que la autoridad competente fijará, «teniendo en cuenta todo el intervalo de niveles de emisión asociados a las mejores técnicas disponibles», los valores límite de emisión más estrictos que puedan alcanzarse mediante la aplicación de las MTD, tal y como se establezcan en las Conclusiones sobre MTD o en las condiciones uniformes para normas de funcionamiento. Estos valores límite más estrictos deberán apoyarse

en una evaluación a cargo del titular que analice la viabilidad de su cumplimiento.

Se trata de una previsión exigente para las empresas, pues hasta ahora el órgano competente podía fijar el valor menos estricto del intervalo cuando la instalación estaba en funcionamiento antes de la publicación de las Conclusiones sobre las MTD; en cambio, tras la entrada en vigor de la ley deberá fijar el valor más estricto que resulte técnica y económicamente alcanzable para la instalación, previa evaluación justificativa del titular.

## **5.2. Vertidos indirectos y efecto de las EDAR**

Como norma de flexibilidad -procedente también de la directiva-, el anteproyecto prevé que «podrá tenerse en cuenta el efecto de una estación de depuración en el momento de determinar los valores límite de emisión de la instalación», siempre que se cumplan determinadas condiciones: alcanzar un nivel equivalente de protección del medio ambiente en su conjunto y garantizar que las emisiones indirectas no comprometen el cumplimiento de la autorización de la planta de tratamiento (art. 14.6).

## **5.3. Rangos vinculantes y niveles indicativos de desempeño medioambiental de la instalación**

El anteproyecto incorpora las previsiones de la Directiva relativas a los rangos vinculantes y los niveles de desempeño medioambiental de la instalación asociados a las MTD.

En las Conclusiones sobre las MTD ya se establecen numerosas obligaciones de gestión y control que orientan el «comportamiento ambiental» de la instalación. Sin embargo, estas obligaciones tienen como objetivo la consecución de los niveles de emisión asociados a las mejores técnicas disponibles (NEA-MTD). Lo que añade la Directiva e incorpora el anteproyecto es una regulación adicional que se centra en el «rendimiento» de la instalación en cuanto al uso de recursos y la prevención de residuos.

Para ello, se establecen niveles de desempeño medioambiental de la instalación asociados a las MTD, que son intervalos cuantitativos que marcan cuál debe ser el rendimiento de la instalación en el uso de recursos y en la prevención de residuos cuando aplica las mejores técnicas disponibles. El anteproyecto define «desempeño medioambiental» como «el desempeño con respecto a los niveles de consumo, la eficiencia en el uso de los recursos en relación con los materiales, el agua y los recursos energéticos, la reutilización de materiales y agua, y la generación de residuos».

Por tanto, a diferencia de los niveles de emisión, centrados en «cuánto se emite», estos niveles de desempeño se centran en «cómo se usan los recursos» por la instalación, con lo que se pretende alinear la regulación de control y prevención de la contaminación con la descarbonización, la eficiencia de los recursos y la economía circular. Dicho de otra forma: las autorizaciones ya no solo fijan límites

de emisión, sino también objetivos operativos de eficiencia y circularidad, medibles y auditables.

Hay que señalar que, con posterioridad a la Directiva (UE) 2024/1785, la Comisión europea ha aprobado Conclusiones sobre las MTD que ya incorporan estos niveles de desempeño medioambiental asociados a las MTD. Así lo hacen las Conclusiones sobre las MTD para la industria de forjado y fundición aprobadas por la Decisión de Ejecución (UE) 2024/2974. En estas Conclusiones se incluyen, junto a los niveles de emisión asociados a las mejores técnicas disponibles (NEA-MTD), cuadros específicos de niveles de desempeño de consumos y de eficiencia operativa que pasan a ser la referencia técnica para su incorporación a las autorizaciones conforme a la Directiva revisada<sup>4</sup>.

El anteproyecto, siguiendo la directiva, dispone que el órgano ambiental establecerá, para las condiciones normales de funcionamiento, rangos de desempeño medioambiental que no deban superarse durante uno o varios períodos, tal y como se establezca en las decisiones relativas a las conclusiones sobre las MTD. En todo caso, el órgano ambiental establecerá

límites de desempeño medioambiental vinculantes relativos al agua y niveles indicativos en relación con los residuos y recursos distintos del agua, que no pueden ser menos estrictos que los fijados en las conclusiones sobre las MTD. Si no hay conclusiones sobre las MTD aplicables, podrán establecerse en la autorización niveles de desempeño si están técnicamente justificados, aplicando para ello los criterios del anexo 3 y los principios del artículo 14 del anteproyecto.

#### 5.4. Excepciones

En cuanto a las excepciones que permiten fijar, en determinados casos, valores límite de emisión o de desempeño menos estrictos que los asociados a las MTD, cabe destacar las siguientes novedades:

El artículo 16.2 del anteproyecto mantiene la excepción prevista en el artículo 7.5 del texto refundido, en virtud de la cual la autoridad competente podrá fijar, en determinados casos, valores límite de emisión más elevados que los asociados a las MTD, únicamente cuando una evaluación demuestre que la consecución de los valores asociados a las MTD daría lugar a unos costes desproporcionadamente más elevados en com-

---

<sup>4</sup> En las fundiciones de hierro, acero y aluminio se establecen rangos de consumo específico de energía de 600—1 200 kWh por tonelada de metal líquido para hornos de inducción y de 900—1 500 kWh/t para cubilote de viento caliente (con otros rangos según tipo de horno), así como consumos específicos de agua en el entorno de 0,5—4 m<sup>3</sup>/t para fundiciones de hierro fundido y 0,5—7 m<sup>3</sup>/t para otras fundiciones; se incluyen también niveles indicativos de eficiencia operativa de los materiales (por ejemplo, entre el 50 % y el 100 % según tipo de fundición). Para el forjado, se fija un nivel indicativo de consumo específico de energía a nivel de instalación de 1 700—6 500 kWh por tonelada de materia prima.

paración con el beneficio ambiental, o produciría efectos negativos en el medio ambiente o daños económicos debido a su ubicación geográfica o a las características técnicas de la instalación.

Ahora, el anteproyecto añade que, en estos casos, la autoridad ambiental reevaluará la exención otorgada cada cuatro años o como parte integrante de toda revisión de las condiciones de la AAI.

El artículo 16.3 del anteproyecto, de conformidad con la Directiva, añade una nueva excepción para las situaciones de «crisis debida a circunstancias extraordinarias que escapan al control del titular y de la Administración» que provoquen una grave perturbación o escasez de suministro eléctrico, recursos, materiales o equipos esenciales (en la exposición de motivos se citan, como ejemplos, la COVID-19 y la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania), siempre que se hayan agotado todas las medidas que permitan una menor contaminación. Esta excepción se otorgará por un plazo máximo de tres meses, prorrogable por otros tres, y deberá notificarse a la Comisión Europea.

## 5.5. Evaluación

Para evaluar el cumplimiento de los valores límite de emisión en condiciones normales de funcionamiento

to, el anteproyecto señala que debe considerarse la media de emisiones validada, la incertidumbre de medida y la frecuencia de superaciones, aplicando además la metodología común que la Comisión europea, siguiendo la previsión de la directiva, adoptará a más tardar el 1 de septiembre de 2026.

## 6. Novedades en la regulación de los procedimientos de otorgamiento, modificación sustancial y revisión de la autorización

El anteproyecto incorpora una regulación completa, con rango de ley, de los procedimientos relativos a la AAI, que actualmente el texto refundido remite al Real Decreto 815/2013, de emisiones industriales.

Respecto de la regulación contenida en este real decreto, cabe destacar las siguientes novedades:

- a) El plazo máximo para el otorgamiento de la autorización se reduce de nueve a seis meses.
- b) En el procedimiento de revisión de la autorización:
  - Se amplían las causas que pueden dar lugar a la revisión de oficio de la autorización para incluir dos nuevos supuestos en relación con los vertederos y las actividades mineras<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> Estos supuestos son: a) la presentación por el titular de una solicitud de ampliación de plazo de explotación para los vertederos que reciban más de 10 toneladas al día o que tengan una capacidad de más de 25.000 toneladas, con exclusión de los residuos inertes (epígrafe 5.5 del anexo 1), y b) la actualización del plan de restauración en las actividades mineras del anexo 1, epígrafe 3.6.

- Se prevé que el procedimiento tendrá una duración máxima total de cinco meses; transcurrido dicho plazo sin haberse notificado resolución expresa, podrá entenderse caducado el procedimiento de acuerdo con el artículo 25 de la Ley 39/2015. Actualmente, este plazo máximo de duración de la revisión iniciada de oficio no se establece ni en el texto refundido ni en el Reglamento de emisiones industriales, lo que ha llevado a los tribunales a entender que resulta aplicable el plazo supletorio de tres meses del artículo 21.3 de la Ley 39/2015 para los procedimientos de oficio con posibles efectos desfavorables o de gravamen.
- c) En cuanto a los procedimientos para la modificación -sustancial y no sustancial- de la instalación:
- Se establece que el titular de una instalación que pretenda llevar a cabo una modificación deberá comunicarlo al órgano ambiental «de forma inmediata y, en cualquier caso, antes de la implementación de cualquier cambio o extensión».
  - Se mantiene la previsión de que «el titular podrá llevar a cabo la modificación no sustancial siempre que el órgano competente para otorgar la autorización ambiental integrada no manifieste lo contrario», si bien ahora el plazo para la oposición por parte del órgano competente se fija en «dos meses», y no en el mes que se prevé actualmente en el Real Decreto Legislativo 1/2016.
  - Atendiendo a que el anteproyecto exige que la comunicación sea siempre previa, debería precisarse la redacción de este precepto, para mejorar la seguridad jurídica, con una redacción del tipo: «el titular podrá ejecutar la modificación previa comunicación, salvo oposición motivada del órgano competente en el plazo de un mes desde su registro».
  - En cuanto a los criterios que permiten considerar una modificación como sustancial, destaca en primer lugar la supresión de la actual previsión de que una modificación se presume como no sustancial cuando no altere o reduzca las emisiones. En su lugar, se exige siempre una valoración caso por caso.
  - Se completa la actual previsión de que, para considerar la modificación como sustancial, se tendrá en cuenta su mayor incidencia en la seguridad, la salud y el medio ambiente, precisándose determinados aspectos que deberán tenerse en consideración (tales como, el tamaño y producción de la instalación, el consumo de agua y energía o el volumen, peso y tipología de los residuos generados).
  - A los actuales criterios que han de tenerse en cuenta para calificar y justificar una modificación

- como sustancial se añaden dos más: a) la introducción de nuevos contaminantes en cantidades significativas o que requieran de valor límite de emisión y b) la introducción de nuevas sustancias prioritarias de acuerdo con la normativa de aguas, cuando su destino no es el dominio público hidráulico.
- Además de estos criterios que necesariamente han de aplicarse, el anteproyecto dispone que el órgano ambiental podrá tener en cuenta para calificar una modificación como sustancial: a) un incremento superior al 25% de su capacidad máxima autorizada o el equivalente como consecuencia de un aumento de la extensión de la superficie de la instalación, b) un cambio en el sistema productivo que suponga un incremento en la generación de emisiones o de residuos superior el 25%.
- d) En relación con el informe del organismo de cuenca en los procedimientos de autorización o de revisión de la autorización:
- Se mantiene el plazo de tres meses para la emisión del informe, pero se suprime la actual previsión de que transcurrido este plazo sin que se haya emitido el informe se podrá otorgar la autorización ambiental integrada. Con ello, el retraso en la emisión de este informe suspenderá el procedimiento de autorización por un plazo máximo de tres meses, según lo previsto en el artículo 22 de la Ley 39/2015, lo que no parece conforme con la voluntad declarada del anteproyecto de agilizar los procedimientos.
  - El informe sigue teniendo carácter preceptivo, aunque se introduce una excepción a su carácter vinculante para el sector de la minería. El anteproyecto dispone así que, cuando el informe de este organismo considere que es inadmisible el vertido y, consecuentemente, impida el otorgamiento de la autorización, «el órgano ambiental dictará resolución motivada denegatoria. En el caso de que se trate de una instalación que haya sido declarada estratégica por normativa nacional, autonómica o de la Unión Europea, el Consejo de Ministros o el Consejo de Gobierno, u órgano que la Comunidad Autónoma determine, podrá autorizar motivadamente la continuación del procedimiento, con las condiciones que considere adecuadas y que habrán de incorporarse al contenido de la autorización ambiental integrada».
  - Respecto del informe urbanístico de compatibilidad de la actividad con el planeamiento una novedad importante del anteproyecto es el hecho de que pasa a existirse no solo en la solicitud de la autorización, como ahora, sino también en los procedimientos de modificación sustancial y de revisión si hubieran variado las circunstancias urbanísticas. En estos casos, el informe mantiene su carácter vinculante, de

tal forma que, siempre que se reciba antes de resolver sobre la modificación o revisión, el órgano ambiental dictará resolución motivada poniendo fin al procedimiento y archivará las actuaciones.

Este condicionante de la autorización no viene exigido por la directiva y parece excesivo que se permita que, mediante la modificación de la normativa urbanística aplicable a la parcela donde se ubica la instalación,

previsión, procedente de la Directiva, según la cual, en las infracciones muy graves, «la cuantía máxima deberá alcanzar como mínimo el 3% del volumen de negocios anual del titular en la Unión Europea en el ejercicio financiero anterior al año en que se imponga la multa».

- b) Se introduce una preocupante matización del principio *non bis in idem*. Así, el anteproyecto dispone que «no podrán sancionarse los hechos que hayan sido sancionados penal o administrativamente en los casos en que se aprecie identidad de sujeto, hecho y fundamento», pero añade que, sin perjuicio de lo anterior, «en su caso podrán aplicarse sanciones penales de forma adicional o alternativa a aquellas de carácter administrativo, siempre que sean efectivas, proporcionadas y disuasorias».

La posibilidad de imponer una sanción penal «adicional» a la administrativa no está prevista en la legislación básica y conculca el principio que se acaba de reconocer. Esta previsión parece ir dirigida a aquellos supuestos en los que la Administración no paraliza el expediente sancionador, como seguidamente ordena el propio precepto, e impone una sanción administrativa aun concurriendo circunstancias de gravedad propias del ilícito penal. Parece necesario que, en estos casos, no se obstaculice la acción penal, pero la solución establecida por el Tribunal Constitucional para preservar el *non*

## ***El informe urbanístico del Ayuntamiento podrá exigirse también en las modificaciones y revisiones***

el Ayuntamiento pueda llegar a imponer el cese o someter a limitaciones a una actividad industrial por razones distintas a las ambientales.

### **7. Novedades en la disciplina ambiental**

El título IV del anteproyecto, titulado «Disciplina ambiental», regula de forma completa el régimen de infracciones y sanciones, las medidas provisionales, las consecuencias derivadas del ilícito y el régimen de inspección, actualmente contenidos en el Reglamento de emisiones industriales. Cabe destacar tres novedades:

- a) En cuanto a las sanciones, se mantienen las cuantías máximas por tipo de infracción, pero se incorpora la

*bis in idem*, a la que debería adecuarse el precepto, no es la de imponer una pena «adicional», sino la de anular la sanción administrativa indebidamente impuesta (procediendo a su descuento y a evitar todos los efectos negativos anudados a la resolución sancionadora) y aplicar, a continuación, la pena establecida (SSTC 1/2003 y 334/2005).

- c) En las consecuencias derivadas del ilícito, junto al deber de reposición y restauración de las cosas al estado anterior, se introduce como novedad, procedente de la Directiva, la «indemnización por daños a la salud humana». El anteproyecto dispone que «los particulares que sufren daños en su salud derivados de las infracciones establecidas en esta ley tendrán derecho a reclamar y obtener una indemnización por daños y perjuicios, conforme a la legislación aplicable en materia de responsabilidad civil».

Con esta previsión no se crea un nuevo tipo de «daño» indemnizable, porque en nuestro derecho el artículo 1902 CC ya permite exigir la reparación del daño causado a la salud cuando concurre culpa o negligencia, y la infracción de una norma de seguridad o ambiental opera en la praxis civil como un indicio de culpa. Con este precepto, sin embargo, se facilita la prueba, porque la infracción administrativa

pasa a constituir una «presunción de culpabilidad», de tal forma que, si el demandante acredita el incumplimiento normativo y el daño para la salud, se desplaza al demandado la carga de desvirtuar la imputación (por ejemplo, por la ausencia de nexo causal o la concurrencia de una causa de exoneración).

## 8. Régimen transitorio

De forma general y muy resumida, la disposición transitoria primera del anteproyecto establece cómo y cuándo se aplican las nuevas obligaciones a las instalaciones existentes: fija distintos hitos temporales para las instalaciones del Anexo I vinculados a la publicación de nuevas conclusiones sobre las MTD a partir del 1 de julio de 2026, con una fecha tope de aplicación del 1 de septiembre de 2036 y, como se ha adelantado, establece plazos para implantar el sistema de gestión ambiental.

Por su parte, la Disposición transitoria tercera articula la incorporación al nuevo régimen de las actividades mineras ya en funcionamiento, encargando al órgano ambiental tramitar su autorización ambiental integrada y permite reconocer, sin nueva evaluación, las medidas incluidas en autorizaciones, concesiones o planes de restauración mineros que ya se correspondan con las MTD, salvo que se hayan producido modificaciones relevantes en el proceso o condiciones de explotación.