

ANÁLISIS



Medio ambiente

Comunicación de la Comisión Europea sobre la Directiva (UE) 2024/1785 (DEI 2.0): implicaciones para la transposición en España y las revisiones de autorizaciones ambientales en curso

La Comisión Europea ha publicado, el 15 de septiembre del 2026, la Comunicación, en forma de preguntas y respuestas (Q&A, por su sigla en inglés), sobre la Directiva (UE) 2024/1785, que modifica la Directiva 2010/75/UE sobre las emisiones industriales. En este análisis se examinan las principales implicaciones de esta comunicación para la transposición de la directiva en España para los procedimientos de revisión de la autorización ambiental integrada actualmente en curso.

BLANCA LOZANO CUTANDA

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

HELENA VILLENA ROMERA

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

1. Introducción

La Directiva (UE) 2024/1785 (en adelante, «DEI 2.0»), que modifica la Directiva 2010/75/UE sobre las emisiones industriales (en adelante, «Directiva de emisiones industriales»), fue publicada en el *Diario Oficial de la Unión Europea* el 15 de julio del 2024¹. Su plazo de transposición venció el 1 de julio del 2026.

Con el fin de ayudar a los Estados miembros y a las partes interesadas a transponer y aplicar el marco legislativo revisado, la Comisión Europea ha publicado el 15 de septiembre del 2026 una comunicación en forma de documento de preguntas y respuestas (C/2026/4834)² que aborda las principales novedades de la directiva en cincuenta y cinco preguntas organizadas en diez bloques temáticos: niveles de emisión, niveles de desempeño medioambiental, sistema de gestión ambiental, vertidos indirectos al agua, innovación, registro, cría de aves de corral y cerdos, disposiciones transitorias y transposición.

Si bien la comunicación carece de carácter vinculante —como la propia Comisión advierte, sólo el Tribunal de Justicia de la Unión Europea es competente para formular interpretaciones vinculantes del Derecho de la Unión—, constituye un instru-

mento interpretativo que ofrece orientaciones de relevancia práctica para los operadores jurídicos.

Este análisis examina el impacto de la comunicación en dos ámbitos concretos:

- 1) la transposición de la directiva en España, a la luz del 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), sometido a información pública en enero del 2026 (en lo sucesivo, «Anteproyecto de Ley IPPC»);
- 2) los procedimientos de revisión de las autorizaciones ambientales integradas (AAI) actualmente en curso en el sector industrial.

Cabe advertir, por último, que la propia comunicación señala que no recoge los cambios previstos en la propuesta de directiva omnibus de medio ambiente (COM/2025/986), adoptada por la Comisión el 10 de diciembre del 2025, para simplificar algunos requisitos y reducir la carga administrativa³, a fin de no prejuzgar el resultado de su tramitación legislativa. El documento se actualizará una vez concluido ese proceso.

¹ Directiva (UE) 2024/1785 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de abril del 2024, por la que se modifican la Directiva 2010/75/UE y la Directiva 1999/31/CE.

² Comunicación de la Comisión, Preguntas y respuestas sobre la Directiva (UE) 2024/1785 (C/2026/4834).

³ Véase [aquí](#) «Las propuestas del VIII paquete omnibus de simplificación de la legislación ambiental: medidas en materia de emisiones industriales y evaluación ambiental», en *Análisis GA_P*, de 29 de junio del 2026.

2. Valores límite de emisión: la Comisión descarta el automatismo hacia el extremo más estricto

Una de las principales novedades de la DEI 2.0 es la modificación del artículo 15, apartado 3, de la Directiva 2010/75/UE, que ahora exige que la autoridad competente fije «los valores límite de emisión *más estrictos* que puedan alcanzarse» mediante la aplicación de las mejores técnicas disponibles (MTD) en la instalación, teniendo en cuenta todo el intervalo de los niveles de emisión asociados a las mejores técnicas disponibles (NEA-MTD). El Anteproyecto de Ley IPPC transpone esta previsión en su artículo 14.4 y la interpretación de esta norma ha suscitado una notable preocupación: ¿implica esta nueva redacción que los valores límite de emisión (VLE) deben fijarse automáticamente en el extremo inferior (más estricto) del intervalo de los niveles de emisión asociados a las mejores técnicas disponibles?

La comunicación de la Comisión responde a esta cuestión en la pregunta 5 con un rotundo no y remite a la contestación de la primera pregunta (Q1) para una explicación más detallada. Desarrollando este planteamiento, las respuestas a las preguntas 1 y 2 precisan el alcance de la disposición en los siguientes términos:

- Los valores límite de emisión deberán basarse en una evaluación realizada por el titular de todos los intervalos de los niveles de emisión asociados a las mejores técnicas disponibles aplicables a la instalación.
- Dicha evaluación debe analizar la viabilidad de cumplir los extremos más

estrictos de los intervalos de los niveles de emisión asociados a las mejores técnicas disponibles.

- Debe demostrarse el mejor desempeño global que la instalación puede lograr aplicando las mejores técnicas disponibles descritas en las conclusiones sobre éstas, habida cuenta de los posibles efectos entre distintos medios (aire, agua, suelo). Para garantizar un elevado nivel de protección del medio ambiente en su conjunto, el análisis y la demostración deben realizarse mediante un enfoque integrado, esto es, considerando todos los contaminantes y los efectos entre distintos medios debidos a otros contaminantes y a otros aspectos medioambientales tales como la eficiencia energética, hídrica o en el uso de los recursos.
- Los valores límite de emisión se basarán en las mejores técnicas disponibles sin prescribir la utilización de una técnica o tecnología específica.
- Además, las conclusiones sobre las mejores técnicas disponibles deberán contener información sobre las circunstancias que permiten alcanzar los niveles de emisión más bajos de todo el intervalo de los asociados a las mejores técnicas disponibles para categorías de instalaciones con características similares, al objeto de favorecer la fijación de valores límite de emisión en los permisos y la adopción de normas generales de carácter vinculante.

En definitiva, la comunicación de la Comisión confirma que la nueva redacción

del artículo 15, apartado 3, no impone una fijación mecánica de los valores límite de emisión en el extremo inferior del intervalo de los niveles de emisión asociados a las mejores técnicas disponibles, sino un modelo de optimización individualizada: la autoridad competente puede situarse en distintos puntos del intervalo siempre que la decisión se base en la evaluación integral del titular y atienda al mejor desempeño global alcanzable mediante las mejores técnicas disponibles, con un enfoque integrado que considere todos los contaminantes, los efectos entre distintos medios y la eficiencia en el uso de los recursos. Lo que la directiva revisada no admite es la fijación de valores límite de emisión sin justificación técnica o la mera reproducción del límite superior del intervalo como estándar de cumplimiento.

Esta aclaración tiene importantes consecuencias para el anteproyecto español, pues reafirma que el artículo 4.2 del anteproyecto debería incorporar expresamente la obligación de la evaluación integral por parte del titular, con la posibilidad de justificar mediante memoria motivada la no viabilidad de fijar los valores límite de emisión del extremo más estricto por razones vinculadas a las condiciones específicas del emplazamiento, de la proporcionalidad técnica y económica o de la seguridad y estabilidad operativas.

3. Niveles de desempeño medioambiental: debe distinguirse entre los niveles de desempeño medioambiental asociados a las mejores técnicas disponibles y los rangos de referencia indicativos

Otra novedad de la DEI 2.0 es la introducción de los niveles de desempeño

medioambiental asociados a las mejores técnicas disponibles (NDMA-MTD), que se centran no ya en «cuánto se emite», sino en «cómo se usan los recursos» en la instalación: consumo de materias primas, eficiencia energética e hídrica, reutilización de materiales y generación de residuos.

El anteproyecto español transpone estas previsiones, pero lo hace de manera genérica, sin distinguir con claridad las categorías que la comunicación de la Comisión perfila con precisión en sus respuestas a las preguntas 9 y 10 y 12:

- a) Niveles de desempeño medioambiental asociados a las mejores técnicas disponibles: son rangos vinculantes que deben recogerse en el permiso. Las conclusiones sobre las mejores técnicas disponibles los incluirán únicamente cuando los datos del intercambio de información sean «suficientemente sólidos» para procesos individuales con características similares y revistan un «alto grado de homogeneidad en toda la Unión». Si no se cumplen estas condiciones, las conclusiones no podrán incluir los niveles de desempeño medioambiental asociados a las mejores técnicas disponibles y deberán contener en su lugar los rangos de referencia indicativos.
- b) Rangos de referencia indicativos: deben recogerse en el sistema de gestión ambiental (SGA), no en el permiso. Se establecen, según lo expuesto, cuando «los datos no son suficientemente sólidos» y «el desempeño medioambiental depende en gran medida de

circunstancias específicas de los procesos».

La comunicación detalla los distintos efectos jurídicos:

- Los niveles de desempeño medioambiental asociados a las mejores técnicas disponibles dan lugar a rangos vinculantes de desempeño, valores límite de desempeño para el agua y niveles indicativos de desempeño para residuos y recursos distintos del agua.
- Los rangos de referencia indicativos se utilizan para fijar objetivos e indicadores de rendimiento en el sistema de gestión ambiental; el titular debe considerarlos, aunque puede apartarse de ellos en casos justificados.
- Si una instalación supera un rango vinculante o un valor límite de desem-

los niveles de desempeño medioambiental asociados a éstas, las autoridades no están obligadas a aplicar el artículo 15, apartado 4, aunque deben seguir adoptando medidas para garantizar el uso eficiente de los recursos.

4. Sistema de gestión ambiental: el permiso incluye los requisitos, no el sistema de gestión ambiental

El artículo 33 del anteproyecto impone a las instalaciones del anejo I la obligación de implantar un sistema de gestión ambiental (SGA) que incluya los elementos mínimos del anejo VII, con auditoría externa al menos cada tres años. Se trata de una de las novedades más relevantes de la transposición.

La comunicación de la Comisión formula una aclaración importante en la respuesta a la pregunta 14: el permiso debe incluir

los «requisitos que establezcan las características del SGA», esto es, los elementos esenciales que debe contener un sistema de gestión ambiental. Sin embargo, «esta disposición no exige que el SGA como

tal forme parte del permiso o deba elaborarse antes de que pueda concederse el permiso».

La distinción no es baladí: el sistema de gestión ambiental es un instrumento de gestión del titular que debe cumplir ciertos requisitos establecidos en el permiso, pero no constituye un documento que deba aprobarse como parte del procedimiento de autorización. Esta interpretación evita que

El sistema de gestión ambiental no necesita aprobarse antes del permiso: basta con incluir sus requisitos esenciales

peño para el agua, incumple la Directiva sobre las emisiones industriales. En cambio, si supera un nivel indicativo de desempeño medioambiental, no necesariamente incumple dicha directiva, pero debe «evaluar la superación y la posible necesidad de adoptar medidas correctoras».

Por último, si las conclusiones sobre las mejores técnicas disponibles no establecen

la falta de un sistema de gestión ambiental definitivo bloquee la tramitación o concesión de la autorización ambiental integrada.

Además, la respuesta a la pregunta 15 aclara que el nuevo requisito relativo al sistema de gestión ambiental no constituye un motivo para actualizar los permisos ya concedidos, salvo que se produzca alguna de las circunstancias desencadenantes que constan en el artículo 3, apartado 2, de la DEI 2.0:

- la concesión de un nuevo permiso o la actualización de uno existente conforme al artículo 20.2 o al artículo 21.5 de la Directiva sobre las emisiones industriales;
- la actualización del permiso en el plazo de cuatro años desde la publicación de las conclusiones sobre las mejores técnicas disponibles posteriores al 1 de julio del 2026, en relación con la actividad principal de la instalación;
- en todo caso, a más tardar el 1 de septiembre del 2036.

Hay que señalar que el Anteproyecto de Ley IPPC recoge este régimen escalonado en su disposición transitoria primera, apartado 2 (que se contiene expresamente en el anejo v, apartado 1, letra t: la exigencia de que la autorización ambiental integrada contenga los requisitos adecuados que establezcan las características del sistema de gestión ambiental), entre las disposiciones cuya aplicación a las instalaciones existentes queda diferida hasta que se produzca la primera de las circunstancias

desencadenantes equivalentes a las anteriores.

5. Las revisiones de autorizaciones ambientales integradas en curso no están sujetas a la DEI 2.0: confirmación del régimen transitorio

Una de las cuestiones de mayor trascendencia práctica para las instalaciones industriales es la aplicación temporal de las nuevas exigencias de la DEI 2.0 a las revisiones de las autorizaciones ambientales integradas actualmente en curso.

La comunicación aborda esta cuestión en sus respuestas a las preguntas 3 y 47, confirmando que las disposiciones transitorias de la DEI 2.0 —que reproduce el Anteproyecto de Ley IPPC en su disposición transitoria primera— establecen un régimen escalonado.

Para las instalaciones que llevaban a cabo actividades ya incluidas en la Directiva de emisiones industriales antes del 4 de agosto del 2024 (art. 3, apdo. 2), las nuevas exigencias del artículo 15, apartado 3 (valores límite de emisión más estrictos alcanzables), se aplican únicamente cuando se produzca la primera de las siguientes circunstancias desencadenantes:

- la actualización del permiso en el plazo de cuatro años a partir de la publicación, después del 1 de julio del 2026, de las conclusiones sobre las mejores técnicas disponibles en relación con la actividad principal de la instalación;
- la concesión del permiso con posterioridad a dichas conclusiones;

- la actualización conforme al artículo 21, apartado 5, de la Directiva de emisiones industriales;
- en todo caso, a más tardar, el 1 de septiembre del 2036.

Hasta que se produzca una de estas circunstancias desencadenantes, las instalaciones existentes deben cumplir la Directiva 2010/75/UE en su versión vigente el 3 de agosto del 2024. Esto tiene una consecuencia directa: las revisiones de las autorizaciones ambientales integradas iniciadas en aplicación de conclusiones sobre las mejores técnicas disponibles publicadas antes del 1 de julio del 2026 se rigen por la versión anterior de la directiva y, por tanto, las autoridades competentes

sobre las mejores técnicas disponibles posteriores al 1 de julio del 2026, como se detalla en los apartados 3 y 4 de este documento.

6. Actividad principal: una sola por instalación y determinante del plazo de revisión

La comunicación de la Comisión vincula reiteradamente el inicio de los plazos de revisión y la aplicación de las nuevas disposiciones a la publicación de las conclusiones sobre las mejores técnicas disponibles «en relación con la actividad principal de una instalación».

Aunque la comunicación no aborda explícitamente la cuestión de la unicidad de la actividad principal, tanto su tenor literal (siempre en singular: «la actividad principal») como la lógica del régimen transitorio, que computa los plazos desde un único hito de publicación, son consistentes con la interpretación de que cada instalación tiene una sola actividad principal.

El Anteproyecto de Ley IPPC confirma esta interpretación al definir la *actividad principal* como aquella que, a juicio del órgano ambiental, tenga mayor repercusión sobre la salud humana o el medio ambiente (art. 2, letra a), y al diferenciar un plazo de revisión de cuatro años para la actividad principal frente a ocho años para las actividades secundarias (art. 30).

Esta cuestión resulta decisiva en instalaciones que combinan varias actividades

La Comisión confirma que los valores límite de emisión no deben fijarse automáticamente en el extremo más estricto

no pueden exigir en estos procedimientos el cumplimiento anticipado de los nuevos requisitos de la DEI 2.0, en particular, la fijación de los valores límite de emisión en el extremo más estricto alcanzable del intervalo de los niveles de emisión asociados a las mejores técnicas disponibles.

No obstante, debe tenerse en cuenta que los niveles de desempeño medioambiental vinculantes y la obligación de incluir en el permiso los requisitos del sistema de gestión ambiental tienen también sus propios plazos diferenciados, vinculados igualmente a la publicación de conclusiones

bajo una misma autorización ambiental integrada, puesto que la determinación de la actividad principal condiciona el momento a partir del cual se activan las nuevas exigencias de la DEI 2.0.

7. Transformación industrial profunda: flexibilidad para la transición

La DEI 2.0 introduce el concepto de *transformación industrial profunda* (art. 3, punto 9 bis; art. 2, letra aq), que permite a las autoridades competentes prorrogar hasta un total de ocho años como máximo el plazo para que una instalación cumpla las condiciones actualizadas del permiso tras la publicación de las conclusiones sobre las mejores técnicas disponibles relativas a su actividad principal (art. 27 sexies).

La comunicación aclara varios aspectos relevantes de este mecanismo:

- No es necesario que la transformación industrial profunda esté identificada en las conclusiones sobre las mejores técnicas disponibles para que se aplique esta previsión de flexibilidad.
- La técnica debe ajustarse a la definición del artículo 3.9 bis: técnicas emergentes o mejores técnicas disponibles que impliquen un cambio importante en el diseño o la tecnología de toda o parte de la instalación que permita una reducción extremadamente significativa de las emisiones de gases de efecto invernadero y que optimice los beneficios medioambientales.

- La prórroga se vincula al periodo de cuatro años desde la publicación de las conclusiones sobre las mejores técnicas disponibles y puede ampliarse hasta ocho años, tras los cuales ya no puede utilizarse la exención.
- La autoridad competente decide discrecionalmente la concesión de la prórroga y puede decidir que algunos elementos de las conclusiones sobre las mejores técnicas disponibles se apliquen antes de que llegue a término el plazo ampliado.

Este mecanismo tiene particular relevancia para los sectores intensivos en emisiones que están invirtiendo en la transición hacia la neutralidad climática, como la siderurgia, la cementera o la industria química.

8. Vertidos indirectos: nueva metodología de comparación de cargas

La comunicación aporta un nivel de detalle técnico significativo en cuanto a los vertidos indirectos al agua en su respuesta a la pregunta 18. Como punto de partida, confirma que las autoridades competentes deben establecer valores límite de emisión en los permisos para las emisiones indirectas al agua, en el punto de salida de la instalación, con independencia de que las conclusiones sobre las mejores técnicas disponibles aplicables contengan o no niveles de emisión asociados a éstas específicos para las emisiones indirectas. La DEI 2.0 permite que, a la hora de fijar los valores límite de emisión para los vertidos indirectos, se tenga en cuenta el efecto de una planta de tratamiento de aguas residuales (PTAR) externa, siempre que se

cumplan determinadas condiciones acumulativas. La comunicación establece una metodología de comparación basada en dos cargas contaminantes, expresadas en masa por unidad de tiempo:

- Carga A: la carga contaminante que sale de la planta de tratamiento de aguas residuales externa, teniendo en cuenta la carga acumulada procedente de diversas fuentes y el comportamiento de la planta.
- Carga B: la carga contaminante que generaría la instalación si dispusiese de su propia planta de tratamiento de aguas residuales, con un valor límite de emisión fijado dentro del intervalo de los niveles de emisión asociados a las mejores técnicas disponibles para vertidos directos.

La carga A debe ser inferior o igual a la carga B para cada contaminante. Además, cuando se mezclen varios efluentes antes del vertido, debe tenerse en cuenta el efecto de posibles diluciones antes de calcular el valor límite de emisión del vertido indirecto y ha de prestarse especial atención a los contaminantes que requieran técnicas de tratamiento específicas no siempre disponibles en plantas de tratamiento de aguas residuales urbanas.

9. Conclusiones

La comunicación de la Comisión no crea obligaciones nuevas ni posee carácter

vinculante, pero ofrece un marco interpretativo que aporta seguridad jurídica en cuestiones clave de la transposición y la aplicación de la DEI 2.0. Las respuestas de la Comisión contribuyen a que las normas de transposición se interpreten correctamente y por igual en toda la Unión. En el caso español, la comunicación orienta sobre la interpretación de la DEI 2.0. y, de esta forma, sobre el correcto entendimiento de los preceptos del Anteproyecto de Ley IPPC que la transponen en los aspectos examinados: el régimen de fijación de los valores límite de emisión en el extremo más estricto alcanzable, las disposiciones transitorias escalonadas, la distinción entre las dos obligaciones en materia de sistema de gestión ambiental, la metodología de los vertidos indirectos y el mecanismo de transformación industrial profunda.

Al mismo tiempo, la comunicación precisa aspectos cuya aplicación práctica requiere orientación adicional, como la evaluación integrada del titular para la fijación de los valores límite de emisión, el alcance de los niveles de desempeño medioambiental asociados a las mejores técnicas disponibles y sus diferencias de régimen transitorio respecto de los valores límite de emisión, o la comparación de las cargas contaminantes en los vertidos indirectos. El proceso legislativo pendiente, desde la fase gubernamental del anteproyecto hasta su tramitación parlamentaria como proyecto de ley, ofrece la oportunidad de incorporar estas precisiones interpretativas.