



**UNIVERSIDAD DE SALAMANCA  
FACULTAD DE DERECHO  
DEPARTAMENTO DE DERECHO ADMINISTRATIVO,  
FINANCIERO Y PROCESAL**

**EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS LICENCIAS Y  
AUTORIZACIONES AMBIENTALES EN ESPAÑA Y BRASIL:  
ANÁLISIS JURÍDICO-AMBIENTAL DERIVADO DE LOS  
ASPECTOS NOVEDOSOS DE LA NORMATIVA GENERAL DE LA  
UNIÓN EUROPEA SOBRE PREVENCIÓN Y CONTROL  
INTEGRADOS DE LA CONTAMINACIÓN**

**TESIS DOCTORAL**

**PROGRAMA DE DOCTORADO: “EL MEDIO AMBIENTE NATURAL Y  
HUMANO EN LAS CIENCIAS SOCIALES”**

**DOCTORANDO: FÁBIO FERREIRA MORONG**

**DIRECTOR: PROF. DR. DIONISIO FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ**

**SALAMANCA, 2013**





**UNIVERSIDAD DE SALAMANCA**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**DEPARTAMENTO DE DERECHO ADMINISTRATIVO,**  
**FINANCIERO Y PROCESAL**

**EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS LICENCIAS Y**  
**AUTORIZACIONES AMBIENTALES EN ESPAÑA Y BRASIL:**  
**ANÁLISIS JURÍDICO-AMBIENTAL DERIVADO DE LOS**  
**ASPECTOS NOVEDOSOS DE LA NORMATIVA GENERAL DE LA**  
**UNIÓN EUROPEA SOBRE PREVENCIÓN Y CONTROL**  
**INTEGRADOS DE LA CONTAMINACIÓN**

**Tesis Doctoral presentada por D. Fábio Ferreira Morong para obtener el grado de Doctor en Derecho por la Universidad de Salamanca, dirigida por el Profesor Doctor Dionisio Fernández de Gatta Sánchez, Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Salamanca, habiendo obtenido la Suficiencia Investigadora en el marco académico del Programa de Doctorado “El Medio Ambiente Natural y Humano en las Ciencias Sociales”.**

**El Director de la Tesis**  
**Fdo. Dr. Dionisio Fernández de Gatta Sánchez**

**El Doctorando**  
**Fdo. Fábio Ferreira Morong**



En primer lugar a Dios por concederme fuerzas suficientes para enfrentar todas las dificultades y lograr éxito en realizar ese trabajo; Agradezco principalmente a mi padre (in memoria) por siempre tenernos apoyado a seguir los caminos del conocimiento a través de los estudios; a mi madre y mis hermanos, ejemplos de persistencia y valentía, base de mi vida; mi sobrinos, fuente de alegría, esperanza y inspiración en la búsqueda de un mundo mejor, y a mis abuelos significado del apoyo y cariño; también a mis amigos que manifestaron todo apoyo para luchar por la realización de este trabajo.



# AGRADECIMIENTOS

Agradezco a la Universidad de Salamanca, por haberme acogido como miembro de su curso de Doctorado, proporcionándome la oportunidad de conquistar una investigación de grande calidad. De igual modo, agradezco, al Departamento de Derecho Administrativo Financiero y Procesal, a los Directores del Programa de Doctorado “El Medio Ambiente Natural y Humano en las Ciencias Sociales” y el cuadro de Profesores.

Manifiesto mi gratitud y admiración al Profesor Dr. Dionisio Fernández de Gatta Sánchez. También mi respecto y alegría por tener la oportunidad de estar siendo orientado por una persona paciente y atenta durante toda elaboración de este trabajo, además ser un respetado Profesor. Asimismo, agradezco a toda mi familia, por ayudarme a visualizar sensatamente el día a día, enseñándome a aprender y a poder enseñar, y por darme diferentes oportunidades en el camino de la docencia y la investigación. En especial mi padre (in memoriam) por sus incansables esfuerzos e incentivos a los estudios.

A algunas de las personas que he conocido en España, cuyas cuales me han proporcionado amistad, ánimo y auxilio, además de comprendieren mis dificultades, presento también mis sinceros agradecimientos.





“En la actualidad, la protección del medio ambiente de los variados y agresivos agentes contaminantes requiere una acción pública eficaz y diversificada, debido al origen y contenido de los peligros y riesgos ambientales. Se requiere, pues, una directa intervención pública ordenando, inspeccionando y sancionando las conductas humanas, es decir, utilizando el poder de autoridad, ya que el mercado no protege el medio ambiente, sino que, más bien, lo deteriora”.

D FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ



## INDICE

|                   |    |
|-------------------|----|
| Abreviaturas..... | 21 |
| INTRODUCCIÓN..... | 25 |

### CAPÍTULO 1

#### EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA UNIÓN EUROPEA SOBRE LA INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA INDUSTRIA POR RAZONES AMBIENTALES

|  |     |
|--|-----|
| 1- La aparición del Derecho Ambiental internacional.....   | 43  |
| 2 - La integración Europea y el medio ambiente: los Tratados Europeos originarios...49   |     |
| 2.1- El Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero: referencias ambientales.....   | 49  |
| 2.2- El Tratado de la Comunidad Económica Europea: su relación con el medio ambiente, la competencia para armonizar disposiciones legales y su importancia como fundamento de los Programas Ambientales..... | 52  |
| 2.3- El Tratado de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM) y el Medio Ambiente.....   | 63  |
| 3- Las modificaciones de los Tratados originarios.....   | 66  |
| 3.1- El Acta Única Europea y la incorporación del medio ambiente a los Tratados.....   | 66  |
| 3.2- El Tratado de la Unión Europea y la consolidación de la Política Comunitaria de Medio Ambiente.....   | 74  |
| 3.3 - El Tratado de Ámsterdam: los principios rectores y su influencia en la protección ambiental.....   | 79  |
| 3.4- Incidencia ambiental del Tratado de Niza.....   | 83  |
| 4- El Tratado de Lisboa de 2007: las últimas y actuales modificaciones en el Sistema de Integración Europea y su incidencia en el Medio Ambiente.....  | 88  |
| 4.1- Los nuevos Tratado de la Unión Europea y Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea.....  | 89  |
| 5- Los Programas Ambientales de la Unión Europea y la Prevención y el Control Integrado de la Contaminación.....   | 95  |
| 5.1- El Primer Programa de Acción de las Comunidades Europeas sobre Medio Ambiente. Principios correctivo y preventivo de la Política Ambiental Comunitaria.....   | 101 |

|         |  |     |
|---------|--|-----|
| 5.2-    | El Segundo Programa Ambiental. Evolución del Principio de Prevención. Preocupación con la contaminación y medidas en la materia.....                         | 107 |
| 5.3-    | El Tercer Programa de Acción Medioambiental y sus relaciones con la Prevención y el Control Integrados de la Contaminación.....                              | 108 |
| 5.4-    | El Cuarto Programa Ambiental y el Principio de Integración de la política ambiental en las restantes políticas europeas y sectores.....                      | 111 |
| 5.5-    | El Quinto Programa de Acción y su influencia directa en la normativa de Prevención y el Control Integrado de la Contaminación. ....                          | 112 |
| 5.6-    | El Sexto Programa Ambiental de la Unión Europea.....   | 117 |
| 5.7-    | El Séptimo Programa Ambiental de la Unión Europea.....   | 122 |
| 6-      | El sistema de la Unión Europea de intervención ambiental en la industria.....  | 145 |
| 6.1-    | Las principales técnicas de intervención administrativa a favor de la protección del medio ambiente.....   | 147 |
| 6.2-    | El sistema de protección ambiental de la Comunidad Europea hasta 1996.....   | 155 |
| 7-      | El régimen jurídico original de la Prevención y el Control Integrado de la Contaminación.....  | 158 |
| 8-      | La Directiva 96/61/CE, del Consejo de 24 de septiembre de 1996, relativa a la Prevención y al Control Integrados de la Contaminación.....                    | 159 |
| 8.1-    | Objeto, ámbito de aplicación y características generales.....  | 159 |
| 8.2-    | El enfoque integrado .....   | 160 |
| 8.3-    | El Permiso Integrado: características generales y régimen.....   | 162 |
| 8.3.1-  | Naturaleza jurídica del Permiso Integrado Ambiental.....   | 166 |
| 8.3.2-  | Permiso Integrado Ambiental y competencia.....   | 167 |
| 8.4-    | Las Mejores Técnicas Disponibles (MTD): breves consideraciones.....  | 168 |
| 8.5-    | Los principales problemas de la Directiva 96/61/CE.....  | 170 |
| 9-      | La Directiva 2008/1/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de enero de 2008 relativa a la Prevención y al Control Integrados de la Contaminación..... | 171 |
| 9.1-    | El objeto, ámbito de aplicación y características generales. Sus modificaciones.....   | 174 |
| 9.2-    | Enfoque Integrado.....   | 178 |
| 9.3-    | Definiciones técnicas y obligaciones del Titular.....  | 179 |
| 9.4-    | El Permiso Integrado.....  | 182 |
| 9.5-    | El Régimen Jurídico del Permiso Integrado.....   | 182 |
| 9.5.1 - | La solicitud del Permiso.....  | 183 |
| 9.5.2-  | La coordinación administrativa en su enfoque integrado de concesión.....   | 183 |
| 9.5.3-  | La información pública sobre las solicitudes y consultas en casos transfronterizos y el acceso a la Justicia.....  | 184 |
| 9.5.4-  | La Resolución del Permiso Integrado.....   | 184 |
| 9.5.5-  | Las condiciones del Permiso.....   | 185 |

|   |     |
|---|-----|
| 9.6- Las Mejores Técnicas Disponibles y los Valores Límites de Emisión.....   | 186 |
| 9.7- Cumplimiento de las condiciones del Permiso Integrado.....   | 188 |
| 9.8- Los cambios de las instalaciones.....  | 189 |
| 9.9- La revisión y actualización de los Permisos.....   | 189 |
| 10- La nueva Directiva 2010/75/UE sobre las Emisiones Industriales de 7 de julio de 2010.....   | 190 |
| 10.1- Breves antecedentes de la Directiva.....  | 191 |
| 10.2- Objeto, principales objetivos, ámbito de aplicación y características generales..   | 194 |
| 10.3- Definiciones técnicas: ampliación y modificaciones.....   | 196 |
| 10.4 - El Permiso Integrado en la nueva Directiva 2010/75/UE.....   | 204 |
| 10.5- El Régimen Jurídico del Permiso Integrado. Disposiciones Comunes.....   | 205 |
| 10.6- El Régimen Jurídico del Permiso Integrado. Disposiciones Especiales.....  | 209 |
| 11- El capítulo II de la Directiva de 2010: disposiciones para las actividades específicas enumeradas en el anexo I.....                              | 209 |
| 11.1- Solicitud de Permiso y el enfoque integrado.....  | 210 |
| 11.2- El contenido del Permiso Integrado.....   | 211 |
| 11.3- Cambios de las instalaciones y revisión y actualización de las condiciones del Permiso Integrado.....   | 214 |
| 11.4- El régimen jurídico de cierre del emplazamiento de la instalación..   | 214 |
| 11.5- El acceso a la información y participación pública en el procedimiento de concesión, revisión y actualización de Permisos.....                  | 215 |
| 11.6- El acceso a la Justicia.....  | 215 |
| 12- El capítulo III: disposiciones especiales para instalaciones de combustión.....   | 216 |
| 12.1- El contenido del Permiso Integrado .....  | 217 |
| 12.2- El cumplimiento de las condiciones del Permiso.....   | 219 |
| 13- Capítulo IV: disposiciones especiales sobre las instalaciones de incineración de residuos y las instalaciones de co-incineración de residuos..... | 219 |
| 13.1- Solicitud de Permiso.....   | 219 |
| 13.2- El contenido del Permiso Integrado.....   | 220 |
| 13.3- Cumplimiento de las condiciones del Permiso Integrado y la presentación de Informes e información al público.....                               | 221 |
| 14- Capítulo V: disposiciones especiales para instalaciones y actividades que utilicen disolventes orgánicos.....                                     | 223 |
| 15- Capítulo VI: disposiciones especiales para instalaciones que producen dióxido de titanio.....   | 223 |
| 16- Capítulo VII: Comité y disposiciones transitorias y finales.....  | 224 |
| 17- Últimas consideraciones.....  | 225 |

## CAPÍTULO 2

### LA INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA INDUSTRIA POR RAZONES AMBIENTALES EN ESPAÑA

|  |     |
|--|-----|
| 1- Origen y evolución histórica del Derecho Ambiental Español: .....   | 231 |
| 2- La Constitución Española de 1978 y el medio ambiente.....   | 233 |
| 3- La distribución de competencias en materia de medio ambiente en España:<br>características generales y sus principales cuestiones conflictivas.....   | 239 |
| 3.1- Las competencias ambientales atribuidas al Estado.....  | 241 |
| 3.2- Las competencias ambientales atribuidas a las Comunidades<br>Autónomas.....   | 246 |
| 3.3- Las competencias ambientales atribuidas a las Administraciones<br>Locales.....  | 251 |
| 3.4- Las principales cuestiones conflictivas en materia de competencias<br>ambientales.....  | 257 |
| 4- El sistema Español de intervención administrativa en la industria por razones<br>ambientales.....   | 268 |
| 4.1- Los precedentes normativos y el régimen vigente.....  | 268 |
| 4.2- La Ley de Industria: aspectos generales y la Autorización<br>Administrativa Previa.....   | 271 |
| 4.3- La Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de<br>12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior: la<br>transposición al sistema de intervención administrativa Español y su reflejo<br>en el ámbito medioambiental..... | 280 |
| 4.3.1- Comunicación Previa y la Declaración Responsable: principales<br>características.....   | 284 |
| 4.4 - Otros instrumentos jurídicos-administrativos de protección ambiental<br>en España.....   | 288 |
| 5- La Ley 16/2002 de Prevención y Control Integrados de la Contaminación<br>.....  | 292 |
| 5.1- El objeto, ámbito de aplicación y características generales de la Ley.....  | 294 |
| 5.2- La Autorización Ambiental Integrada: sus principales características.....   | 300 |
| 5.2.1- La imprecisión terminológica: el carácter pluriforme de la<br>Autorización como género común.....   | 303 |
| 5.2.2- Distinciones prácticas de expresiones del género común Autorizatorio<br>utilizadas en el ámbito jurídico Español.....   | 307 |
| 5.2.3- La Autorización Ambiental Integrada equiparada terminológicamente<br>con el Permiso Integrado Europeo.....  | 308 |
| 5.2.4- La naturaleza jurídica de la Autorización Ambiental Integrada:<br>aspectos generales.....   | 309 |

|   |     |
|---|-----|
| 5.3- El régimen jurídico de la Autorización Ambiental Integrada: sus líneas básicas y características generales.....  | 315 |
| 5.3.1- Solicitud de la Autorización Ambiental Integrada.....  | 316 |
| 5.3.2- El enfoque integrado y la coordinación administrativa.....   | 319 |
| 5.3.3- La información pública sobre las solicitudes y consultas en casos transfronterizos y el acceso a la Justicia.....  | 320 |
| 5.3.4- Los Informes, la Resolución, el trámite de audiencia y las respectivas Notificación y Publicidad.....  | 322 |
| 5.3.5- La comprobación del cumplimiento de las condiciones de la Autorización Ambiental Integrada.....  | 326 |
| 5.3.6- El contenido de la Autorización Ambiental Integrada.....   | 328 |
| 5.3.7- La impugnación de la Autorización Ambiental Integrada.....   | 330 |
| 5.3.8- Revisión y Renovación de la Autorización Ambiental Integrada y el tema de la indemnización.....  | 331 |
| 5.4- Las Mejores Técnicas Disponibles (MTD) y los Valores límite de Emisión (VLE) .....   | 337 |
| 5.5- La coordinación de la Autorización Ambiental Integrada con la Evaluación de Impacto Ambiental.....   | 345 |
| 5.6- La Disciplina Ambiental en la Ley 16/2002 de Prevención y Control Integrados de la Contaminación: un régimen sancionador.....  | 346 |
| 6- Aspectos competenciales relativos al otorgamiento e integración y coordinación de la Autorización Ambiental Integrada.....   | 353 |
| 6.1- La Administración competente para otorgar la Autorización Ambiental Integrada: Comunidades Autónomas como regla general.....   | 354 |
| 6.2.- El control e inspección-fiscalización de las actividades autorizadas.....   | 355 |
| 6.3- La competencia Autorizatoria del Estado: Armonización de la Autorización Ambiental Integrada con la Autorización de instalaciones que envuelvan vertidos a las aguas continentales de cuencas intercomunitarias..... | 356 |
| 6.4- La competencia Autorizatoria de los Entes Locales: Armonización de la Autorización Ambiental Integrada con las Licencias Municipales.....  | 357 |
| 6.5- El control e inspección-fiscalización de las actividades autorizadas a nivel Local.....  | 363 |
| 6.6- La armonización de la Autorización Ambiental Integrada con el procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA): aspectos competenciales.....   | 364 |
| 6.7- La integración del procedimiento del control en materia de accidentes graves en los que intervenga sustancias peligrosas con la Autorización Ambiental Integrada.....  | 370 |
| 7- La Ley 5/2013, de 11 de junio: la transposición parcial de la Directiva de Emisiones Industriales (Directiva 2010/75/UE) y la reforma de la Ley 16/2002 de Prevención y Control Integrados de la Contaminación.....    | 373 |
| 7.1- Aspectos generales de la Ley.....  | 375 |
| 7.2- La Autorización Ambiental Integrada.....   | 388 |

|  |     |
|--|-----|
| 7.3- La determinación de las condiciones de la Autorización Ambiental Integrada: aspectos novedosos en cuanto a MTD y VLE.....   | 408 |
| 7.4- Otras materias.....   | 415 |
| 8- El reciente Reglamento de Emisiones Industriales y de desarrollo de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación (Real Decreto 815/2013, de 18 de octubre) ..... | 427 |

### **CAPÍTULO 3**

#### **LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO DE BRASIL**

|  |     |
|--|-----|
| 1- Antecedentes históricos.....  | 457 |
| 1.1- Fase Fragmentaria como primero momento histórico.....   | 457 |
| 1.1.2- Continuación de las normas ambientales más destacables desde la fase Brasil Colonia al Imperio (fase fragmentaria).....   | 460 |
| 1.2- Fase Sectorial.....   | 463 |
| 1.3- Fase Holística.....   | 473 |
| 1.3.1- Política Nacional del Medio Ambiente.....   | 474 |
| 1.3.2- Objetivos de la Política Nacional del Medio Ambiente.....   | 476 |
| 1.3.3- Principios establecidos en la Política Nacional del Medio Ambiente.....   | 477 |
| 1.3.4- Instrumentos de la Política Nacional del Medio Ambiente.....  | 478 |
| 1.3.5- La institución del Sistema Nacional del Medio Ambiente - SISNAMA.....   | 483 |
| 1.3.6- La Ley de la Acción Civil Pública como segundo marco de la Fase Holística.....  | 487 |
| 2- La Constitución Federal de 1.988 como tercer y lo más importante marco de la historia de protección ambiental y los principales principios constitucionales del Medio Ambiente..... | 488 |
| 3- La Ley de Crímenes Ambientales de 12 de febrero de 1998: el cuarto marco de la historia de protección ambiental brasileña.....  | 501 |
| 4- El nuevo Código Forestal brasileño de 25 de mayo de 2012 como el más reciente marco en la esfera ambiental brasileña.....   | 505 |
| 4.1 - Las principales críticas y controversias sobre el nuevo Código Forestal brasileño.....   | 510 |
| 5- Últimas consideraciones.....  | 514 |



## CAPÍTULO 4

### EL RÉGIMEN JURÍDICO DEL LICENCIAMIENTO AMBIENTAL ORDINARIO BRASILEÑO

|  |     |
|--|-----|
| 1- El Poder de Policía en materia ambiental y sus formas de manifestación.....   | 519 |
| 2- Formas de expresión de Poder de Policía en Medio Ambiente: Licenciamiento, Licencia, Autorización y Permiso.....  | 521 |
| 3- Licenciamiento Ambiental Ordinario: características generales.....  | 523 |
| 3.1- Objetivo del Licenciamiento Ambiental.....  | 526 |
| 3.2- Las directrices más importantes del Licenciamiento Ambiental brasileño.....   | 527 |
| 3.3- El CONAMA y el Licenciamiento Ambiental: principales Resoluciones, en especial nº 01/86 y nº 237/97.....  | 528 |
| 3.4- Los procedimientos del Licenciamiento Ambiental Ordinario.....  | 531 |
| 3.4.1- Plazos para el análisis de la solicitud de Licencia Ambiental.....  | 534 |
| 3.4.2- La Licencia Ambiental como etapa final del Licenciamiento Ambiental.....  | 536 |
| 3.4.3- Las etapas del Licenciamiento Ambiental Ordinario y las especies de Licencia Ambiental.....   | 538 |
| 3.4.4- La Licencia Previa (LP).....  | 540 |
| 3.4.5- La Licencia de Instalación (LI).....  | 545 |
| 3.4.6- La Licencia de Operación (LO).....  | 547 |
| 3.4.7- Las Licencias Ambientales Específicas: puntos más destacables...  | 549 |
| 3.5- Impacto Ambiental: Estudio de Impacto Ambiental y el Informe de Impacto Ambiental (EIA-RIMA) y las Actividades sometidas al Licenciamiento Ambiental..... | 533 |
| 3.5.1- Aspectos generales sobre la definición del impacto ambiental y actividad efectiva o potencialmente contaminante.....                                    | 555 |
| 3.5.2- El Estudio de Impacto Ambiental (EIA) y el Informe de Impacto Ambiental (RIMA) .....  | 557 |
| 3.5.3- Actividades sometidas al Licenciamiento Ambiental y sus cuestiones controvertidas.....  | 559 |
| 3.5.4- El resultado de EIA/RIMA y su polémica repercusión en el Licenciamiento Ambiental: ¿acto vinculante o discrecional? .....                               | 567 |
| 3.6- Cuestiones controvertidas sobre la Naturaleza Jurídica del Licenciamiento Ambiental y sus consecuencias.....  | 570 |
| 3.6.1- Efectos oriundos de la clasificación de la naturaleza jurídica.....   | 574 |

|        |   |     |
|--------|---|-----|
| 3.6.2- | Problemas generales relacionados al tema.....   | 575 |
| 3.7-   | Aspectos Generales de la naturaleza jurídica de la Licencia Ambiental (Autorización o Permiso Ambiental).....   | 576 |
| 3.7.1- | Licencia, Autorización y Permiso como un campo de conocimiento común al Derecho Administrativo y al Derecho Ambiental.....  | 579 |
| 3.7.2- | Licencia, Autorización y Permiso como especie de Actos Administrativos Negociables, Vinculados o Discrecionales.....  | 580 |
| 3.7.3- | Licencia, Autorización y Permiso: definición en ámbito del Derecho Administrativo clásico brasileño.....  | 583 |
| 3.7.4- | Licencia Ambiental con naturaleza jurídica de Licencia Administrativa y sus características peculiares.....   | 588 |
| 3.7.5- | Licencia Ambiental con naturaleza jurídica de Autorización Administrativa y sus características propias.....  | 591 |
| 3.7.6- | Licencia Ambiental con naturaleza jurídica peculiar e intermediaria.....  | 596 |
| 3.7.7- | Licencia Ambiental con naturaleza jurídica de Permiso.....  | 606 |
| 3.7.8- | Últimas consideraciones en cuanto a la naturaleza jurídica de la Licencia Ambiental.....  | 611 |
| 5-     | Otorga Administrativa Ambiental (OAA): propuesta de terminología común en el tratamiento de la Licencia, Autorización y Permiso en ámbito ambiental.....  | 612 |
| 6-     | Derecho Adquirido e Indemnizaciones en el ámbito del Sistema Jurídico Ambiental Brasileño.....  | 616 |
| 6.1-   | El Derecho a las indemnizaciones tras la retirada de la Licencia Ambiental (Autorización o Permiso Ambiental) y sus controversias.....  | 619 |
| 6.1.2- | Inexistencia de Derecho a las Indemnizaciones - Regla general....   | 620 |
| 6.1.3- | Derecho a la Indemnización: posibilidades concretas.....  | 628 |
| 6.2-   | Lucros Cesantes y Pierdas y Ganancias.....  | 635 |
| 6.3-   | Últimas consideraciones sobre Derecho Adquirido e Indemnizaciones.....  | 637 |
| 7-     | Competencia Ambiental en la República Federativa del Brasil: características generales.....   | 638 |
| 7.1-   | El sistema Federativo Brasileño: breves consideraciones Brasileño: breves consideraciones.....  | 638 |
| 7.2-   | Competencias en materia ambiental: aspectos generales y clasificaciones.....  | 642 |
| 7.3-   | Distribución general de las Competencias Ambientales entre los Entes Federativos: Antecedentes y Principales Consideraciones.....   | 646 |
| 7.3.1- | Las polémicas relacionadas al Municipio: su exclusión constitucional en el artículo 24 para legislar en tema ambiental: el concepto subjetivo e indeterminado de "interese local" y "normas generales"..... | 652 |
| 7.3.2- | La competencia suplementar del Municipio en materia ambiental.....  | 656 |
| 7.4-   | La competencia legislativa concurrente de la Unión, Estados, Distrito Federal y del Municipio.....  | 657 |

|  |     |
|--|-----|
| 7.4.1- La polémica sobre la competencia legislativa concurrente de los Municipios.....   | 659 |
| 7.5- Competencia administrativa común de la Unión, Estados, Distrito Federal y de los Municipios en tema ambiental y las principales cuestiones polémicas .....                        | 663 |
| 8- El Licenciamiento Ambiental Ordinario y la repartición de competencia: principales antecedentes y aspectos generales.....   | 668 |
| 8.1- Los criterios de la Ley Federal n° 6.938/81 para la repartición de competencia en el Licenciamiento Ambiental.....  | 670 |
| 8.2- Los criterios establecidos por la Resolución CONAMA n° 237/97 para la repartición de competencia en el Licenciamiento Ambiental.....  | 673 |
| 8.3- Las aplicación de los criterios de repartición de competencia ambiental hasta la institución de la Ley Federal Complementar n° 140/2011: principales controversias.....           | 682 |
| 8.4- Las principales distorsiones e inconstitucionalidades de la Legislación Ambiental en cuanto a la competencia en el Licenciamiento Ambiental..                                     | 683 |
| 8.5- La busca de soluciones de los conflictos de competencia ambiental: interpretaciones a luz de principios específicos.....  | 699 |
| 9- La Novedosa Ley Federal Complementar n° 140 de 08 de Diciembre de 2011 y el Licenciamiento Ambiental: aspectos generales y la reglamentación de la Competencia Ambiental Común..... | 705 |
| 9.1- Consideraciones generales sobre la Ley Federal Complementar n° 140/2011.....  | 706 |
| 9.1.1- Ámbito de aplicación, definiciones, objetivos, instrumentos y acciones de cooperación .....   | 707 |
| 9.1.2- Las Acciones de Cooperación entre cada Ente federado: Sus atribuciones Comunes y Específicas.....   | 715 |
| 9.1.3- Las Atribuciones Comunes.....   | 716 |
| 9.1.4- Las Atribuciones Específicas de la Unión, Estados y Municipios..  | 716 |
| 10- El Licenciamiento Ambiental Ordinario a la Luz de la Ley Federal Complementar n° 140/2011: Aspectos Generales.....   | 720 |
| 10.1- El Licenciamiento Ambiental Ordinario en ámbito de la Unión y de los Estados tras la Ley Federal Complementar n° 140/2011.....   | 721 |
| 10.2- El Licenciamiento Ambiental Ordinario en ámbito de los Municipios y el Distrito Federal.....   | 730 |
| 10.3- Licenciamiento Ambiental de actividades o emprendimientos localizados en Áreas de Protección Ambiental (APAs) .....  | 734 |
| 10.4- El Licenciamiento Ambiental Único y sus principales características.....   | 736 |
| 10.5 - Plazo: características relevantes.....  | 738 |
| 10.6- Las acciones administrativas Supletorias y Subsidiarias: diferentes formas de actuación administrativa.....  | 740 |
| 10.7- El Licenciamiento Ambiental y la Fiscalización tras la Ley Federal Complementar n° 140/2011.....   | 742 |
| 10.8- Condiciones de vigencia de la Ley Federal Complementar n° 140/2011.....  | 745 |

|   |            |
|---|------------|
| 10.9- Las modificaciones instituidas en la Política Nacional del Medio Ambiente -Ley Federal nº 6.938/81.....                 | 747        |
| 11- Los principales problemas de la novedosa Ley Federal Complementar nº 140/2011: aspectos formales, materiales y otros..... | 748        |
| <b>CONCLUSIONES.....</b>  | <b>799</b> |
| <b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>  | <b>XX</b>  |

## ABREVIATURAS

|          |   |
|----------|---|
| AAI      | Autorización Ambiental Integrada  |
| ADI      | Acción Directa de Inconstitucionalidad  |
| AEMA     | Agencia Europea de Medio Ambiente   |
| AGU      | Abogacía General de la Unión  |
| AIA      | Evaluación de Impacto Ambiental   |
| ANAMMA   | Asociación Nacional de Órganos Municipales de Medio Ambiente                        |
| APA      | Área de Preservación Permanente   |
| APP      | Áreas de Protección Ambiental   |
| Art.(s)  | Artículo (s)  |
| ASIBAMA  | Asociación Nacional de los Servidores de Carrera de Especialista en Medio Ambiente  |
| AUE      | Acta Única Europea  |
| BAT      | Mejores Técnicas Disponibles  |
| Bol.     | Boletín   |
| BOE      | Boletín Oficial del Estado  |
| BREF     | Documentos de Referencia de las Mejores Técnicas Disponibles                        |
| CCAA     | Comunidades Autónomas   |
| CE       | Comunidad Europea   |
| CE/78    | Constitución Española de 1978   |
| CECA     | Comunidad Económica del Carbón y del Acero  |
| CED      | Comunidad Europea de Defensa  |
| CEE      | Comunidad Económica Europea   |
| CEEA     | Comunidad Económica de Energía Atómica  |
| CEPE     | Comisión Económica para Europa (Naciones Unidas)                                    |
| CNUMAD   | Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo          |
| CF/88    | Constitución Federal del Brasil de 1988   |
| COM      | Comisión de las Comunidades Europeas  |
| CONAMA   | Consejo Nacional del Medio Ambiente   |
| CONAMA 9 | Congreso Nacional del Medio Ambiente, edición 9 - España                            |
| DIA      | Declaración de Impacto Ambiental  |
| DMA      | Directiva Marco sobre Aguas – Directiva 2000/60/CE                                  |
| DO       | Diario Oficial  |
| DOCE     | Diario Oficial de las Comunidades Europeas  |
| DOF      | Documento de Origen Forestal  |
| DOUE     | Diario Oficial de la Unión Europea  |
| ECO/92   | Conferencia sobre Medio Ambiente y Desarrollo celebrada en Río de Janeiro, en 1.992 |
| EDS      | Estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible                        |
| EIA      | Estudio de Impacto Ambiental-Brasil   |
| EIA      | Evaluación de Impacto Ambiental-España  |
| EM       | Estados Miembros  |
| EMAS     | Sistema Comunitario de Gestión y Auditoría Medioambiental                           |
| E-PRTR   | Registro Europeo de Emisiones y Transferencias de Contaminantes                     |
| EPIA     | Estudio Previo do Impacto Ambiental   |

|          |  |
|----------|--|
| EURATOM  | Comunidad Europea de Energía Atómica                                   |
| FDUA     | Biblioteca Digital Fórum de Direito Urbano e Ambiental                 |
| FEDER    | Fondo Europeo de Desarrollo Regional                                   |
| FEOGA    | Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícolas                      |
| FSE      | Fondo Social Europeo   |
| IBAMA    | Instituto Brasileño de Medio Ambiente y Recursos Naturales Renovables  |
| IBGE     | Instituto Brasileño de Geografía y Estadística                         |
| ICMBio   | Instituto Chico Mendes de Conservación de la Biodiversidad             |
| IPPC     | Prevención y Control Integrados de la Contaminación                    |
| LA       | Licencia Ambiental   |
| LBRL     | Ley de Bases sobre Régimen Local (Ley 7/1985, de 2 de abril )          |
| LI       | Licencia de Instalación  |
| LO       | Licencia de Operación  |
| LP       | Licencia Previa  |
| LPCIC    | Ley 16/2002 de Prevención y Control Integrados de la Contaminación     |
| LRJAP    | Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas               |
| MAGRAMA  | Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente de España     |
| MMA      | Ministerio del Medio Ambiente de Brasil                                |
| MP       | Medida Provisoria  |
| MTD      | Mejores Técnicas Disponibles   |
| Nº       | Número   |
| OAA      | Otorga Administrativa Ambiental  |
| Ob. Cit. | Obra Citada  |
| ONU, UN  | Organización de Naciones Unidas, Naciones Unidas                       |
| OJN      | Orientación Jurídica Normativa   |
| PAA      | Programa de Acción Ambiental   |
| Pág.(s.) | Página (s)   |
| PESC     | Política Exterior y de Seguridad Común                                 |
| PI       | Permiso Integrado  |
| PMFS     | Plan de Manejo Forestal Sostenible                                     |
| PNB      | Producto Nacional Bruto  |
| PNMA     | Política Nacional del Medio Ambiente                                   |
| PNUD     | Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo                     |
| PRA      | Programa de Regularización Ambiental                                   |
| RAMINP   | Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas   |
| RIMA     | Informe de Impacto Ambiental   |
| RL       | Reserva Legal  |
| SISNAMA  | Sistema Nacional del Medio Ambiente                                    |
| SS.      | Siguientes   |
| SABESP   | Compañía de Saneamiento Básico del Estado de São Paulo                 |
| STF      | Supremo Tribunal Federal   |
| STC      | Sentencia del Tribunal Constitucional                                  |
| STJ      | Superior Tribunal de Justicia  |
| STJCE    | Sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea             |
| TC       | Tribunal Constitucional  |
| TCE      | Tratado de Roma de 1.957, por el que se establece la Comunidad Europea |
| TCECA    | Tratado de la Comunidad del Carbón y del Acero                         |
| TCEE     | Tratado por el que se establece la Comunidad Económica Europea         |
| TEDH     | Tribunal Europeo de Derechos Humanos                                   |
| TJ       | Tribunal de Justicia   |

|         |   |
|---------|---|
| TRF     | Tribunal Regional Federal   |
| TS      | Tribunal Supremo  |
| TUE     | Tratado de Maastricht de 1.992, por el que se establece la Unión Europea  |
| UE      | Unión Europea   |
| UEO     | Unión Europea Occidental  |
| UNCCUR  | Conferencia de las UN sobre la conservación y utilización de los recursos |
| VLE     | Valores Límite de Emisión   |
| Vol.    | Volumen   |
| VV. AA. | Varios Autores  |





## INTRODUCCIÓN

El deterioro ambiental y los procesos de contaminación se han tornado temas de gran importancia desde hace algún tiempo, sea por la concienciación que se ha creado en relación al problema como también por la imperiosa necesidad de proteger la vida y entorno humano. Los problemas ambientales como el calentamiento de la tierra, el cambio climático, la contaminación general en la atmósfera, agua y suelo, aumento de actividades industriales, así como la sobreexplotación de los recursos naturales y la desertificación o la desaparición de especies, conllevaron a la toma de conciencia generalizada a nivel internacional sobre la necesidad de frenar el proceso de deterioro de nuestro frágil ecosistema, gravemente amenazado por el potencial destructivo de la civilización moderna.

Las acciones humanas y sus impactos nocivos sobre los recursos naturales y el medio ambiente afectaron y todavía afectan, desde hace tiempo, a las circunstancias de evolución de la tierra y sus ciclos naturales fundamentales, porque la tensa relación entre hombre y naturaleza es y siempre fue una variable en la evolución humana. También porque la existencia y el pensamiento humano se han desarrollado en relación directa y necesaria con la naturaleza, una vez que el hombre encontró en el medio natural el punto de referencia para sus acciones transformadoras dirigidas para su mejor calidad de vida. Sin embargo, el resultado de esa complicada relación es un gran desequilibrio ecológico.

En este contexto, aunque no parezca, la preocupación con el medio ambiente también es un hecho bastante antiguo y ya era observado por las disposiciones iniciales del Derecho Romano en la tutela de los recursos naturales, atribuyéndoles la definición de bienes comunes para que fueran utilizados y explotados por el hombre. Tal hecho ya empezaba a permitir la explotación ofensiva de los recursos naturales y a afrontar intereses patrimoniales, razón por la cual, surgen las primeras restricciones de derechos ligados al tema medioambiental a través de la institución de reglas para explotar los recursos naturales y también a fin de evitar la contaminación producida por la evolución urbana que ya empezaba a suceder.

La Revolución Industrial del siglo XVIII incentivó las actividades industriales y económicas y fue responsable por el posterior desarrollo económico producido en muchos países de Europa y América. Ello hizo con que floreciese un gran y rápido avance del desarrollo tecnológico, industrial y económico, lo que produjo un considerable acenso en el nivel de vida de la humanidad a coste de una grave debilitación de los recursos naturales y la consecuente contaminación del medio.

A tal efecto, el siglo XX se caracterizó por la creciente debilitación de los recursos naturales y el aumento de la grave contaminación consecuente del desequilibrio ecológico ocasionado por las actividades humanas, en particular las actividades industriales. Tales hechos despertaron las primeras preocupaciones humanas en relación al medio ambiente, de modo que los problemas de agotamiento de recursos naturales y la contaminación producida pasaron a ser cuestionados de manera más seria y reservada. Esta preocupación hizo con que el nivel de concienciación humana empezase a tomar forma y a evolucionar en el sentido de protección y preservación ambiental, lo que permitió el apareamiento de las primeras intervenciones públicas relacionadas al medio ambiente. Luego, en este período la naturaleza pasa a ser realmente considerada un bien jurídico y a tener todo el respaldo de los Poderes Públicos en lo que concierne su protección y preservación.

Como consecuencia de ese avance en ámbito de protección ambiental, la década de 70 del siglo XX fue marcada por importantes acciones de Órganos Internacionales en defensa de la naturaleza. Acontecimientos como la conocida “Conferencia de Estocolmo” en 1972, “El Informe de Brundtland” en 1987 y la “Conferencia de Rio de Janeiro sobre Medio Ambiente y Desarrollo” de 1992 fueron cruciales para la evolución de la concienciación mundial sobre los problemas medioambientales, y para buscar medidas y acciones por parte de los Poderes Públicos dirigidas a evitar el agotamiento de los recursos naturales y la contaminación del medio, además de alcanzar el llamado desarrollo sostenible.

En este contexto, tratándose de la Unión Europea, la exposición del marco jurídico en la materia medioambiental está establecida por la dicha Institución Europea a partir de los fundamentos constitucionales y legales del Derecho Ambiental Europeo, a través de su sistema de Derecho supranacional. En efecto, la Unión Europea, en el

ámbito de los poderes conferidos por los Estados Miembros en el instante de su integración en ella, se integra en el Derecho de los Estados Miembros imponiéndose a sus jurisdicciones y muñida de prioridad ejecutiva sobre sus normas nacionales. Por lo tanto, este hecho demuestra la peculiaridad y grande relevancia del Derecho Europeo, capaz de desplazar a las normas nacionales en los ámbitos por él regulados.

Luego, podemos señalar que en ámbito Europeo las cuestiones ambientales ya eran llevadas en consideración por la entonces Comunidad Europea a través de los Tratados originales, seguidos y ajustados por los respectivos Programas de Acción de las Comunidades Europeas sobre Medio Ambiente. Es decir, sobre la base de estas previsiones en los Tratados Europeos, la Política Ambiental Comunitaria se articula a través de importantes Programas de Acción Ambiental, que establecen las acciones a desarrollar durante ciertos periodos. Tales instrumentos buscan ampliar las políticas de aplicación de los principios de Prevención e Integración Ambiental, en especial lo que se refiere a la Prevención y el Control Integrados de la Contaminación.

Las normativas relativas a la Prevención y el Control Integrados de la Contaminación también representan la evolución en el tema de la intervención administrativa en las industrias por razones ambientales, y por ello, son un ejemplo importantísimo a ser seguido por el escenario mundial. Las Directivas específicas sobre la cuestión, es decir, las Directivas 96/61/CE, 2008/1/CE, la actual Directiva de 2010, son instrumentos jurídicos fuertes y modernos, que contienen dispositivos evolucionados que aseguran aspectos de integración y coordinación política-administrativa, a ejemplo del Permiso Integrado que es un instrumento de intervención administrativa en ámbito ambiental Comunitario Europeo, que representa una nueva realidad institucional, con el objetivo de proporcionar una intervención pública eficaz a favor de la prevención y protección ambiental, además de posibilitar el desarrollo sostenible necesario a la propia supervivencia humana.

En efecto, la Unión Europea, a través de sus normas específicas, establece un régimen jurídico a que deben someterse las actividades industriales y agrícolas con un elevado potencial de contaminación para lograr el Permiso, a fin de que sea consentido sus funcionamientos. Para ello, crea un procedimiento para determinar los requisitos mínimos que deben incluirse en todo Permiso, en particular

respecto a los vertidos de sustancias contaminantes oriundos de las industrias. Es decir, este régimen establece que las actividades industriales y agrícolas que presentan un elevado potencial de contaminación están sometidas a un Permiso que exige algunas consideraciones ambientales especiales.

Es indiscutible la grande importancia del asunto aquí abordado, una vez que la Prevención y el Control Integrados de la Contaminación es una preocupación global e ineludible no sólo para alcanzar el desarrollo sostenible, como también mantener de forma inmediata las condiciones de vida de la propia humanidad. En este punto, aunque existan algunos problemas y críticas que envuelven el tema, la Política Comunitaria Ambiental y el sistema de intervención administrativa por medio del Permiso Integrado, son considerados ejemplares por el carácter preventivo, coherente, coordinado e integrado; además de tener un fuerte carácter novedoso y reciente, que puede servir de ejemplo no sólo al Continente Europeo como a todo el mundo, aparte de incentivar la adopción de políticas semejantes en la lucha contra la contaminación industrial y protección medioambiental.

El progreso en relación a este tema es necesario e imprescindible para la máxima protección del medio ambiente como un todo, pues proporciona cuidados y medidas contra la contaminación de elementos naturales como el aire, agua y suelo, responsables por la supervivencia de la humanidad. Luego, para alcanzar la optimización de la Política Comunitaria Ambiental, perfeccionar el régimen jurídico de la intervención administrativa ambiental y garantizar el derecho fundamental a la vida a través de un medio ambiente adecuado a todo el mundo, no podemos renunciar a los estudios, análisis y métodos de Prevención y Control de la Contaminación, y en especial sobre instrumentos importantes representados por el Permiso, Autorizaciones y Licencias Ambientales.

Por lo tanto, está presente la justificación de tomar por base el análisis jurídico-ambiental derivado de los aspectos generales, novedosos y recientes de la normativa general de la Unión Europea sobre el tema de Prevención y Control Integrados de la Contaminación, para estudiar el régimen jurídico de las Licencias y Autorizaciones Ambientales en y España y Brasil.

Tras todo esto que ha sido expuesto, cabe destacar que este trabajo pretende analizar el régimen jurídico ordinario de las Licencias y Autorizaciones Ambientales en España y Brasil a través del análisis jurídico-ambiental de los aspectos novedosos y recientes de la normativa general de la Unión Europea sobre el tema de la Prevención y Control Integrados de la Contaminación, en especial sobre el Régimen Jurídico del Permiso Integrado, como forma de uno de los principales instrumentos de Intervención Pública y control previo e integrado.

La elección del tema tuvo motivación especial por el interés de conocer detalladamente el régimen jurídico ordinario de las Licencias y Autorizaciones Ambientales de ambos los países, porque constituyen una de las formas de protección medioambiental de mayor aceptación a nivel mundial, y una modalidad de intervención pública en las actividades industriales y económicas que más inciden en el ejercicio de los derechos de los agentes públicos y privados.

El motivo de haber elegido la Unión Europea y su sistema de normativas relativas a la Prevención y el Control Integrados de la Contaminación y el Permiso Integrado como base general de paralelismo y correspondencia del estudio, justificase, como ya lo hemos visto, por su sistema ser extremadamente novedoso y reciente, además de que su régimen jurídico también representa una evolución en el tema de la intervención administrativa en las industrias por razones ambientales, y por ello, son un ejemplo importantísimo a ser seguido por el escenario mundial.

Su análisis parte desde sus Tratados originarios, Programas Ambientales y en particular las Directivas específicas sobre el asunto, es decir, las Directivas 96/61/CE, 2008/1/CE y la actual Directiva de 2010. Son instrumentos jurídicos dinámicos y modernos que contienen dispositivos desarrollados que aseguran aspectos **positivos en relación al tema objeto de esta investigación**, a ejemplo del Permiso Integrado que es un instrumento de intervención administrativa en ámbito ambiental Comunitario Europeo que representa una nueva realidad institucional en el sentido intentar proporcionar una intervención pública eficaz a favor de la prevención y protección ambiental, además de posibilitar el desarrollo sostenible necesario a la propia supervivencia humana.

En el citado contexto, se hace hincapié en las normas, doctrinas y jurisprudencia existentes sobre el tema elegido, analizando la cuestión en el ordenamiento Comunitario y su posible aplicación y utilización en los dos países. De esta forma, observa esencialmente los principales cambios relacionados con la Prevención y el Control Integrado de la Contaminación en la Unión Europea, derivados de las referidas Directivas, con énfasis en el régimen jurídico del Permiso Integrado, abordando su formulación novedosa y sus implicaciones en España y Brasil.

En cuanto a España, el presente trabajo hace el análisis del régimen jurídico Español de la intervención administrativa en la industria por razones ambientales de acuerdo con la transposición y el cumplimiento de las Directivas 96/61/CE, 2008/1/CE y la actual Directiva de 2010 (Directiva de Emisiones Industriales), examinando pormenorizadamente el sistema jurídico de la Prevención y Control Integrado de la Contaminación en el Derecho Español, a través de la originaria Ley 16/2002, de la reciente Ley 5/2013 y del novedoso 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, subrayando el régimen jurídico de la Autorización Ambiental Integrada.

El hecho de ya haber sido consolidado en España el sistema de Prevención y Control Integrado de la Contaminación a través de las trasposiciones de las referidas Directivas Europea, justifica el motivo del estudio de su régimen jurídico. Ello porque esta experiencia permite observar el ordenamiento jurídico de España de modo a conocer con cierta propiedad los principales problemas de aplicación efectiva de las Directivas Europea relacionadas en este contexto, además de poder describir y cotejar los puntos positivos y avanzados concernientes a esta problemática.

Asimismo, por su carácter extremadamente novedoso comprendido por las recientes aprobaciones de la Ley 5/2013 de 11 de Junio (BOE del 12), instituida con la finalidad de cumplir los objetivos y finalidades de esta última Directiva del año 2010, modificando la anterior Ley Española de Prevención y Control Integrados de la Contaminación (Ley 16/2002), y del novedoso 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 modo a promover alteraciones importantes en la estructura de las legislaciones anteriores.

Por lo tanto, la influencia, experiencia y recientes novedades en relación al asunto aquí tratado hace con que el régimen jurídico Español de la intervención administrativa en la industria por razones ambientales, de acuerdo con el cumplimiento de las Directivas Europea, permita que sea realizado el análisis consistente del régimen jurídico de la Autorización Ambiental Integrada con el fin de aportar elementos teóricos para mejorar la aplicación de estos importantes instrumentos de prevención de la contaminación y protección del medio ambiente no solo en su ámbito nacional, como también internacional, en especial en Brasil.

Ciertamente la constatación arriba no ha impedido, durante el desarrollo de la investigación, que fuese estudiado de manera general y con la finalidad de esclarecer superficialmente algunos aspectos históricos de España; asimismo su organización territorial y política-administrativa y su influencia en la distribución de competencias ambientales, además de haber sido hecho un breve recorrido en las principales normas jurídicas relacionadas a la intervención administrativa, industria y medio ambiente.

En lo que concierne a Brasil, el presente trabajo hace el análisis del régimen jurídico de las Licencias y Autorizaciones Ambientales, que son consideradas como siendo el acto administrativo, que traduce el objetivo y la decisión final del cual resulta el proceso administrativo de Licenciamiento Ambiental Ordinario Brasileño. El Licenciamiento Ambiental Ordinario, que es un proceso administrativo a través del cual se verifican las condiciones de otorga o no de las Licencias o Autorizaciones Ambientales, está establecido de modo general por la Ley Federal nº 6.938/81; Resolución del CONAMA nº 001/86; por la Constitución Federal de 1988; por el Decreto nº 99.247/90; por la Resolución CONAMA nº 237/97 y últimamente por la Ley Federal Complementar nº 140/2011.

Además de ser el país de origen de este doctorando, Brasil ha sido elegido como parte de esta investigación también porque reúne algunas características singulares que justifican el análisis descriptivo general con algunos puntos paralelos en relación con el sistema normativo de la Unión Europea y España. Sus normas para el Licenciamiento

Ambiental Ordinario especifican un régimen jurídico distinto en muchos puntos, caracterizándose por ser un sistema trifásico en un proceso de Licenciamiento Ambiental constituido por la Licencia Previa, Licencia de Instalación y Licencia de Operación. Es decir, un sistema complejo y con procedimientos peculiares desperdigados y con diferentes fases, lo que contribuyó para instituir conflictos competenciales, incertidumbres, confusiones terminológicas, largos retrasos, procedimientos administrativos innecesarios etc.

Sin embargo, Brasil posee una legislación ambiental bastante amplia y una Constitución Federal considerada como una de las más avanzadas del mundo, siendo de hecho conocida como la "Constitución Verde". Además, hasta los días de hoy, viene experimentando importantes avances y progresos en su legislación ambiental, de modo a lograr la institución de la Ley 140/2011, de 8 de dezembro de 2011, que trata de aspectos importantes del Licenciamiento Ambiental, en particular las competencias ambientales, y que posee algunas características de cooperación, integración y agilidad semejantes a las normativas de la Unión Europea y España.

A tal efecto, las características singulares, los avances experimentados y la novedad en relación al asunto aquí observado, admite la realización del análisis sólido del régimen jurídico de las Licencias y Autorizaciones Ambientales derivadas del proceso de Licenciamiento Ambiental Ordinario Brasileño, que a través de exámenes descriptivos, paralelos y correspondientes a los puntos más relevantes, busca averiguar la posibilidad de ser utilizado en Brasil los instrumentos y técnicas ya instituidos en España en cuanto a la intervención administrativa en la industria por razones ambientales, en particular los elementos de la Autorización Ambiental Integrada y sus características peculiares, teniendo por base, como ya mencionado, el análisis jurídico-ambiental derivado de los aspectos novedosos de la Unión Europea sobre la Prevención y Control Integrados de la Contaminación.

Además, porque también es posible aportar elementos teóricos para optimizar la puesta en marcha de estos significativos instrumentos de prevención de la contaminación y protección del medio ambiente en ámbito internacional.



Durante el desarrollo de esta parte de la investigación, con el objetivo de señalar de modo general el sistema jurídico, administrativo y ambiental Brasileño, no se ha dejado de analizar superficialmente algunos aspectos históricos y actuales de las principales fases del Derecho Ambiental Brasileño. Igualmente, se ha expuesto el funcionamiento de su sistema federativo cooperativo y su influencia en la distribución de competencias ambientales. Y por supuesto, un examen sobre los instrumentos y aspectos de la intervención administrativa por razones ambientales, destacando las controversias en cuanto a las Licencias y Autorizaciones Ambientales, en especial por su naturaleza jurídica, llegando incluso a ser formada una sugerencia en relación a terminología concernida al tema.

En efecto, la presente investigación no es en estricto sentido una investigación puramente comparada, pues las diferencias entre la realidad Europea y latinoamericana (Brasileña en este caso) dificultan la realización plena del cometido bajo los parámetros de este tipo de investigaciones.<sup>1</sup> Sin embargo, tomando en consideración la delimitación material y espacial indicada, se parte de una visión descriptiva paralela y deductiva correspondiente de dos o más ordenamientos jurídicos, que puede ofrecer una gran contribución, en la medida en que aporta las experiencias experimentadas por determinadas sociedades, permitiendo el estudio crítico de los aspectos positivos, que podrán servir como modelo con sus debidas adaptaciones, y de los negativos, que deberán ser evitados o redimensionados.

En el caso específico de este trabajo, la descripción y el cotejo entre los sistemas jurídicos han permitido el examen respecto a algunas coincidencias y controversias en la legislación medioambiental y en el sistema de intervención pública a

---

<sup>1</sup> De acuerdo con Mario Tamayo, los estudios de investigación comparada pueden ser de diversa índole de acuerdo con la tipología clásica de investigación: hay *Investigación comparada histórica*: se aplica al análisis de las fuentes, es decir, a la comparación de similitud y discrepancia en las características de dichas fuentes; *Investigación comparada descriptiva*: se aplica al análisis de los datos con los cuales se presentan los fenómenos o hechos de la realidad que, dada su similitud, es necesario describir sistemáticamente. *Investigación comparada experimental*: se aplica al análisis de las variables manejadas por el investigador en condiciones similares pero en investigaciones diferentes, o en grupos experimental y de control de una misma investigación. Se puede decir que el énfasis comparativo se puede aplicar a todos los tipos de estudios investigativos, pero el factor metodológico es la clave en la comparación. Tiene que haber relación con la estructura del tipo de modelo que maneje el investigador para la fundamentación y elaboración de su diseño comparativo a partir del hecho de que se tiene un objeto básico de comparación, que es lo que justifica el proceso comparativo de hechos o fenómenos con ayuda del método científico. TAMAYO, Mario. La investigación. Instituto Colombiano para el fomento de la Educación Superior-ICFES. Bogotá, Colombia, 1999, pp. 52-53.

través del régimen jurídico del Permiso Integrado y de las Licencias o Autorizaciones Ambientales.

La metodología utilizada para el estudio de los datos aportados a esta investigación ha sido la metodología jurídica descriptiva y deductiva, el cual se aplicará tanto en la interpretación de los textos legales, como en el análisis de los Tratados, Programas específicos, la doctrina y jurisprudencia de la Unión Europea, España y de Brasil, sin perjuicio de analice y confrontación de textos relevantes de otros países, y dentro de las posibilidades, de examen de casos concretos para la confirmación del tema ahora propuesto.

Por último, para alcanzar los objetivos de sistematización y descripción de esta investigación de naturaleza descriptiva y deductiva, su contenido ha sido dividido en cuatro capítulos.

El Primer Capítulo denominado "El régimen jurídico de la Unión Europea sobre la intervención administrativa en la industria por razones ambientales" aborda inicialmente la aparición del Derecho Ambiental internacional enfatizando los problemas ambientales generados por las acciones del hombre junto a naturaleza y sobre todo en cuanto al tema de contaminación industrial; señala la evolución de la concienciación de la humanidad a partir de 1970, impulsada por la grande preocupación social sobre el creciente deterioro ambiental y por las grandes cumbres y conferencias mundiales relacionadas a la protección del medio ambiente. Analiza específicamente su influencia directa en el ámbito Europeo y el modo con que la cuestión ambiental empezó a ser tratada por las Comunidades Europeas al hacer caso del problema, adoptando Tratados, Planes y medidas dirigidas a la protección ambiental y al desarrollo sostenible, asegurándose expresamente como Política Ambiental en el año de 1986 con el Acta Única Europea.

A tal efecto, se hace un recorrido general sobre todas las referencias y acciones ambientales desde su origen hasta la actualidad, evidenciándolas en los Tratados, Programas Ambientales y Directivas específicas sobre la prevención y el control integrados de la contaminación. Se observa la evolución de las dichas normativas jurídicas, sus principales modificaciones, sus problemas y deficiencias hasta llegar al

actual Tratado de Lisboa, el Séptimo Programa Ambiental y la Directiva de Emisiones Industriales de 2010.

Se verifica la importancia de las referidas Directivas específicas por asentaren en el Derecho Comunitario Europeo un nuevo enfoque normativo a la Prevención y al Control Integrados de la Contaminación, valorizando su aspecto integrado para hacer frente especialmente a las contaminaciones industriales. En este Primer Capítulo se delimita el tema en la contaminación industrial y la intervención administrativa en ámbito de la Unión Europea, enfatizando el estudio del Permiso Integrado como siendo una nueva realidad institucional manifestada por un instrumento de intervención administrativa en las industrias por razones ambientales. Expone y estudia su régimen jurídico, destacando su enfoque integrado y coordinado y las Mejores Técnicas Disponibles.

El Segundo Capítulo, bajo denominación "La intervención administrativa en la industria por razones ambientales en España", se inicia con un recorrido del origen y evolución histórica del Derecho Ambiental Español, apuntando sus características más remotas de siglos anteriores y enfatizando la importancia de la Constitución Española de 1978 en las cuestiones ambientales. Analiza superficialmente la organización territorial del Estado Español y su estructura política-administrativa y sus implicaciones en la distribución de competencias ambientales, abordando las principales cuestiones conflictivas sobre la materia. En cuanto al sistema español de intervención en la industria por razones ambientales, se hace un estudio sobre los precedentes normativos y el régimen vigente, empezando por un análisis sobre la Ley de Industria y sus principales modificaciones y asimismo, sobre la transposición de la Directiva de Servicios a la legislación española a través de sus leyes específicas, que proporcionaron cambios importantes en la referida Ley de Industria.

En este contexto, también se ha hecho necesario verificar los principales instrumentos jurídicos-administrativos de protección ambiental en España, destacando, por ejemplo, la importancia de la Evaluación del Impacto Ambiental en la prevención y protección ambiental.

Igualmente delimitando el tema en cuanto a la cuestión de la intervención administrativa en la industria por razones ambientales, el Segundo Capítulo, en estrecha consonancia con el primero, analiza el sistema normativo español sobre la Prevención y Control Integrados de la Contaminación, mediante la transposición de la primera Directiva sobre el asunto, representada originalmente por la Ley 16/2002 de Prevención y Control Integrados de la Contaminación, cuyo régimen jurídico se basó en la institución de la Autorización Ambiental Integrada para instalaciones industriales de determinada amplitud, como instrumento de coordinación e integración de las diferentes Autorizaciones existentes, además del imperioso uso por tales instalaciones de las Mejores Tecnologías Disponibles para contener los posibles procesos contaminantes.

En esta parte del trabajo, se hace un estudio detallado sobre la referida Ley originaria, enfatizando su objeto, ámbito de aplicación, sus características generales, hasta la Disciplina Ambiental establecida por la dicha Ley española.

De manera destacada, realiza un análisis pormenorizado sobre la Autorización Ambiental Integrada, empezando desde los más relevantes aspectos controvertidos, a partir de las imprecisiones terminológicas, de su naturaleza jurídica, hasta hacer un recorrido detallado sobre su régimen jurídico, haciendo hincapié a los aspectos del contenido y condiciones de la Autorización Ambiental Integrada, considerándoselos como siendo el estatuto de protección del medio ambiente en estos casos. En este contexto, se ha destacado su enfoque integrado y coordinado, además de la importancia del sistema y aplicación adecuada y seria de las Mejores Técnicas Disponibles relacionadas a los Valores Límite de Emisión.

Finalizando el análisis sobre la Autorización Ambiental Integrada instituida por la Ley 16/2002, han sido estudiados la coordinación de la Autorización Ambiental Integrada con la Evaluación de Impacto Ambiental y los aspectos competenciales relativos al otorgamiento e integración y coordinación de la dicha Autorización.

Por otra parte, en el Capítulo Segundo ha sido examinada de manera detallada la novedosa Ley 5/2013, de 11 de junio. El dicho estudio ha sido necesario porque la Ley Española 5/2013 es un instrumento jurídico reciente que tiene como

principal finalidad el cumplimiento y la incorporación parcial de la Directiva de Emisiones Industriales (Directiva 2010/75/UE) al Derecho interno, siendo establecida para revisar y modificar algunos aspectos de la Ley 16/2012, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación, agilizando el procedimiento de otorga de la Autorización Ambiental Integrada.

En el examen de la dicha Ley se han abordados todas sus modificaciones, incluyendo sus aspectos novedosos en cuanto a introducción de nuevas definiciones técnicas, instrumentos, finalidad, ámbito de aplicación y otras características generales, destacando los cambios inherentes a las Mejores Técnicas Disponibles y la ampliación de la definición de la Autorización Ambiental Integrada.

Asimismo, se ha analizado la simplificación administrativa del régimen jurídico de la Autorización Ambiental Integrada, señalando las características generales y modificaciones más relevantes. Ultimando en cuanto al análisis de la Ley 5/2013, han sido abordadas las reformas emprendidas en el régimen jurídico del cierre del emplazamiento de la instalación; la Disciplina Ambiental; en la inspección ambiental de las instalaciones y en el régimen sancionador. Asimismo, en cuanto a la información, comunicación y participación pública.

Por último, ha sido realizado un estudio sobre el reciente y novedoso 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. Se ha averiguado que el Real Decreto se establece de conformidad con lo dispuesto en la disposición final cuarta de la Ley 16/2002, de 1 de julio, con el objetivo de dictar, en el ámbito de sus competencias, las disposiciones necesarias para su desarrollo y aplicación, ya observados y respetados los cambios recientemente introducidos por la Ley 5/2013. En este contexto, el Reglamento de Emisiones Industriales se presenta como un instrumento jurídico que promueve cambios y permite el logro de mejoras de carácter administrativo.

El Tercero Capítulo está titulado como "La protección del medio ambiente en el ordenamiento jurídico de Brasil", se propone a examinar algunos aspectos históricos y actuales de las principales fases del Derecho Ambiental Brasileño,

señalando su evolución, pasando por la Política Nacional del Medio Ambiente y otras leyes que marcaron el desarrollo del sistema jurídico ambiental Brasileño. El Capítulo Tercero subraya la importancia de la Constitución Federal Brasileña de 1988 en las cuestiones ambientales, señalando sus principales características y principios y su influencia en la evolución del ordenamiento jurídico Brasileño en la cuestión de la protección ambiental. Asimismo, destaca el nuevo Código Forestal Brasileño aprobado en el año de 2012 como el más reciente marco en la esfera ambiental de Brasil.

Finalmente, el Capítulo Cuarto sigue tratando del ámbito brasileño, dada sus complejas características y extensa legislación. El dicho Capítulo está denominado como "El régimen jurídico del Licenciamiento Ambiental Ordinario Brasileño", e inicialmente, se destina a hacer un recorrido de las formas de actuaciones del Poder de Policía, relacionando sus aspectos con el medio ambiente.

Asimismo, delimitando el trabajo en cuanto al tema de la intervención administrativa en la industria por razones ambientales, el Cuarto Capítulo, analiza el sistema normativo Brasileño en cuanto al Licenciamiento Ambiental Ordinario, señalando sus principales características generales, subrayando todos sus procedimientos y etapas, haciendo hincapié a las tres especies Licencias Ambientales, es decir la Licencia Previa, Licencia de Instalación y Licencia de Operación, y estudiando el régimen jurídico de las dichas especies de Licencia Ambiental, observando sus singularidades correspondientes a cada fase del Licenciamiento Ambiental. En esta misma línea, se averigua el cabimiento o no del derecho a indemnizaciones en ámbito del sistema jurídico ambiental Brasileño.

Considera también las cuestiones relevantes sobre el Estudio de Impacto Ambiental en relación actividades sometidas al Licenciamiento Ambiental Ordinario e igualmente se estudia la naturaleza jurídica del Licenciamiento Ambiental Ordinario de Brasil.

En el Cuarto Capítulo, también se ha sido analizado detalladamente los aspectos generales de la naturaleza jurídica de la Licencia Ambiental, abordando sus distintas clasificaciones y denominaciones, es decir, Licencia, Autorización o Permiso Ambiental, y las consecuencias jurídicas resultante de la confusión terminológica. Ante

a este facto controvertido, se ha formulado una propuesta de terminología común en el tratamiento de la Licencia, Autorización y Permiso en el ámbito ambiental.

En esta parte de este trabajo se analizan las características generales de la competencia ambiental en la Republica Federativa del Brasil, haciendo un recorrido sobre su sistema federativo y las cuestiones más destacables en cuanto a la distribución de competencias entre los Entes de la Federación Brasileña. De manera más concretada, se estudia pormenorizadamente la repartición de competencias en el ámbito del Licenciamiento Ambiental, destacando los principales criterios utilizados por la doctrina y jurisprudencia y los puntos más controvertidos en relación al tema y sus opciones de solución en cuanto a los problemas existentes.

Ya finalizando, se hace un análisis sobre la novedosa Ley Federal Complementar nº 140 de 08 de Diciembre de 2011 y el Licenciamiento Ambiental, señalando sus aspectos generales y la reglamentación de la Competencia Ambiental Común. Se fija en sus aspectos novedosos instituidos para suprimir los problemas competenciales existentes y mejorar las acciones legales y administrativas que regulan el Licenciamiento Ambiental Ordinario y su fiscalización/inspección y control, como el establecimiento de formas y directrices de cooperación entre los Entes federativos.

Han sido analizadas todas las modificaciones y sus consecuencias directas positivas reflejadas en el proceso de Licenciamiento Ambiental y en el régimen jurídico de las Licencias Ambientales.

En este contexto, al final, se presentan las conclusiones.





## **CAPÍTULO 1**

### **EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA UNIÓN EUROPEA SOBRE LA INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA INDUSTRIA POR RAZONES AMBIENTALES**



## 1 - La aparición del Derecho Ambiental internacional

La relación desequilibrada entre hombre y naturaleza es una consecuencia de la evolución humana porque el medio natural es lo que directamente proporciona la existencia y desarrollo de la humanidad. Así que, a medida que el medio natural fue descubierto por el hombre como fuente primaria de sus acciones transformadoras, se tornó el principal elemento suministrador capaz no solo de proveer la existencia humana, como también de generar condiciones de cambios en los más diversos sentidos de su vida. De hecho, esa reciprocidad tiene consecuencias demasiadas serias cuando notase que esas acciones humanas dirigidas a la tentativa de dominar el medio ambiente, por razón de su desenfrenada explotación, siempre han producido un grave desequilibrio ecológico.<sup>2</sup>

Aunque en el pasado el medio ambiente no tuviera una expresa y reconocida tutela jurídica, la protección jurídica de medio ambiente tiene antecedentes muy pretéritos, una vez que los problemas concernientes al entorno eran, desde siempre y aunque indirectamente, motivos de preocupaciones por parte del hombre. Es decir, aunque lo hiciera por motivaciones o intereses sectoriales y distintos, como la salvaguardia de la propiedad privada, de la higiene o de la salud pública, y no por una preocupación por el medio ambiente como bien supraindividual y unitario, el hombre sentía la necesidad de contestar a los problemas relacionados con el medio ambiente a través de las medidas jurídicas pertinentes.<sup>3</sup>

Notase que la atención con el medio ambiente también tiene historiales muy pretéritos, a pesar de siempre ser mirado como interés secundario tras las protecciones de las propiedades particulares, salud e higiene publicas, derecho de vecindad, etc. Era,

---

<sup>2</sup> FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., "La Política Ambiental Comunitaria: Especial referencia a los Programas Ambientales", Revista de Instituciones Europeas, nº 3/1985, p. 723.

<sup>3</sup> La doctrina señala que: "A pesar de que del Derecho ambiental no puede hablarse, como se ha señalado, hasta que no se afianza la concepción del medio ambiente como un objeto autónomo de tutela jurídica, como un bien o valor jurídico, la protección por el ordenamiento de aspectos parciales de lo que actualmente concebimos como "medio ambiente" tiene antecedentes muy antiguos pues desde siempre el hombre ha sentido la necesidad de dar una respuesta jurídica a los problemas relacionados con el entorno, aunque lo hiciera por motivaciones o intereses sectoriales y diversos, como la defensa de la propiedad privada, de la higiene o de la salud pública, y no por una preocupación por el medio ambiente como bien supraindividual y unitario". LOZANO CUTANDA, Blanca. *Derecho Ambiental Administrativo*, 11ª edición, 1ª edición en la Editora LA LEY, Madrid, 2010, p. 38-39.

desde ya, observado por el Derecho Romano que aplicaba algunas reglas visando a la tutela del aire, del mar, de los cursos de agua, la vida animal y vegetal<sup>4</sup>. Estos elementos naturales pasaron por la concepción del Derecho medieval español como bienes comunes. Los mismos bienes naturales fueron considerados de uso y explotación común por cualquier persona. Sin embargo, con la limitación de tales derechos y la protección del entorno según los intereses patrimoniales<sup>5</sup> hasta la Edad Moderna (donde por razón de una agresiva explotación de maderas para la construcción de navíos y obtención de energía), surgieron las primeras actuaciones del Estado para crear normas y gestionar el aprovechamiento de los recursos naturales. Importante decir que tal hecho se produjo concomitantemente a la preocupación con la contaminación producida tras el crecimiento urbano e industrial de la época, estableciéndose normas de prohibición, limitación o control de actividades insalubres en los núcleos de población, tutelando así la salud pública en cuestión.<sup>6</sup>

No obstante, en el siglo XVIII, la Revolución Industrial y más adelante el gran desarrollo económico experimentado por Europa y Estados Unidos después de la II

---

<sup>4</sup> Sobre la influencia del Derecho Romano en la relación con el medio ambiente, citamos otra vez la doctrina de Blanca Lozano Cutanda, que señala: "En el Derecho romano, los elementos que hoy integran el núcleo fundamental del medio ambiente (el aire, los cursos de agua, el mar y sus costas, la vida animal y vegetal) se configuraban como res communis omnium, susceptibles por naturaleza de utilización sin límite por todos los individuos, lo cual era acorde con la escasa, y por tanto no lesiva, utilización de los mismos por los seres humanos. La tutela de estos bienes se producía sólo en el estricto marco de las relaciones de vecindad, o en la medida en que por acciones de los particulares podían producirse daños para la salud pública, como es el caso de la contaminación de las aguas destinadas al abastecimiento de las poblaciones, existiendo en este sentido una normativa muy completa dirigida a la preservación de la pureza de las aguas canalizadas en los acueductos, con el establecimiento de zonas de protección, la vigilancia de las aguas y un régimen de sanciones por daños ocasionados como consecuencia de plantaciones, edificación, captaciones ilícitas y lo que hoy llamaríamos contaminación de los acuíferos. La protección de los recursos naturales encontraba otra manifestación en el delito de la tala de árboles, cuyo objeto era en este caso la protección del patrimonio agrario o forestal -con la actio arborum furtim caesarum que estableció la Lex Aquilia se fijaba una pena del doble del valor de los árboles talados, cortados o dañados cuando el hecho fuera furtivo, esto es, sin autorización ni licencia del propietario- (DI PORTO, ZAMORA MANZANO). En las ciudades era donde se planteaban mayor número de problemas relativos a la salubritas, que comprendía la higiene, la salud pública o la estética, y que hoy forman parte de lo que conocemos como "protección del medio ambiente urbano". Se trataba, por lo general, de conflictos que se situaban en la esfera de los intereses privados y para cuya solución se utilizaban por ello medidas de reacción que se dejaban en manos de los particulares, aunque existieron también algunas prescripciones dirigidas directamente a la tutela del interés colectivo de la salubritas. LOZANO CUTANDA, Blanca. "Derecho Ambiental Administrativo", 8ª edición, Ed. Dykinson, Madrid, 2007, p 39.

<sup>5</sup> MARTÍN MATEO, Ramón. *Manual de Derecho Ambiental*, 2ª edición, Ed. Trivium, Madrid, 1998, pp. 65-66.

<sup>6</sup> FERREIRA MORONG, Fábio. "O regime jurídico europeu de intervenção administrativa nas atividades industriais e agrícolas de grande potencial poluidor como referencial de prevenção e proteção ambiental", Fórum de Direito Urbano e Ambiental - FDU, n. 56, março/abril 2011, pp. 34-46.

Guerra Mundial (a pesar de que ya en el siglo XIX aparición de las primeras reglas internacionales ambientales, a través de convenios bilaterales, cuyo objeto era la protección de formas de vida salvaje- pájaros, focas, recursos pesqueros, a ejemplo el Convenio de París en 1867)<sup>7</sup>, que motivaron el rápido crecimiento del progreso tecnológico y de la sociedad industrial, bien como el alcance de la consecuente increíble mejora en el nivel de vida del hombre, hicieron también con que aumentase también el deterioro ambiental y el desequilibrio ecológico por razón de la contaminación.<sup>8</sup>

Más allá de la aparición de contaminantes cada vez más graves y el agotamiento de los recursos naturales, el siglo XX también quedó marcado por cuenta de algunos desastres ambientales<sup>9</sup>, y con ello, esas cuestiones hicieron con que el hombre pasase a reflejar y aceptar que los recursos naturales no son ilimitados y que el avance industrial, económico y tecnológico, no solamente generaban una mejor calidad de vida, sino también consecuencias dañosas manifestadas por la grave contaminación del medio ambiente y la depreciación de los recursos naturales, produciendo así consecuencias no deseadas, como ya hemos visto en la parte introductoria.

Así que en el siglo XX, más precisamente en las décadas de los años 60, 70 y más fuerte en los años 80 y 90, se despertó en la humanidad fuertes preocupaciones con la situación de manera que se comienza a germinar actitudes e intervenciones de los

---

<sup>7</sup> Como primeras actuaciones internacionales dotadas de una dimensión ambiental, aunque dirigidas a una protección de los recursos naturales puramente "utilitarista", en función de su valor económico o comercial, pueden citarse: los convenios pesqueros bilaterales de la segunda mitad del siglo XIX y principios del XX, cuyo objeto era frenar la sobreexplotación de los recursos (así, por ejemplo, el Convenio de París, de 11 de noviembre de 1867, entre Francia y Gran Bretaña relativo a los recursos pesqueros, o el Convenio de Belgrado, de 15 de enero de 1902, relativo a la explotación y conservación de los recursos pesqueros en las zonas costeras del Danubio); el Convenio de París de 19 de marzo de 1902 sobre la protección de las aves útiles para la agricultura, y los Convenios de Washington de 7 de febrero (Estados Unidos-Reino Unido) y de 7 de julio de 1911 (Estados Unidos, Reino Unido y Rusia) sobre la protección de las focas para peletería. LOZANO CUTANDA, Blanca., "Derecho Ambiental Administrativo", 8º edición, Ed. Dykinson, Madrid, 2007, p. 43.

<sup>8</sup> GARMENDIA SALVADOR, Alfonso. Et. al. Evaluación de impacto ambiental. Editora Pearson Educación, Madrid, 2005, pp. 56-57.

<sup>9</sup> Dionisio Fernández de Gatta Sánchez señala algunos de los desastres naturales que marcaron la historia: "smog de Londres, en los años cincuenta; la catástrofe del Torrey Cannon en el Canal de la Mancha, en 1967; los problemas de contaminación del río Rin y de la cuenca de los ríos Ruhr y Mosa, en los años sesenta, etc." FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D. "La Política Ambiental Comunitaria: Su evolución y su futuro", Revista de Administración Pública, nº 111/1986, p. 425, señala los relativos al "smog de Londres, en los años cincuenta; la catástrofe del Torrey Cannon en el Canal de la Mancha, en 1967; los problemas de contaminación del río Rin y de la cuenca de los ríos Ruhr y Mosa, en los años sesenta, etc.

poderes públicos sobre el entorno. Surge ahí en ese periodo una intervención del Derecho, haciendo con que el medio ambiente y la naturaleza sean considerados un bien jurídico tutelado por los poderes públicos.<sup>10</sup>

Con el intuito de incentivar una amplia y compleja integración internacional para discutir las cuestiones de la protección del medio ambiente, en 1970, la Organización de las Naciones Unidas declaró el “Año de Protección de la Naturaleza”. El año de 1972 en Estocolmo fue celebrada la “Conferencia Mundial sobre el Medio Humano”, conocida mundialmente como “Conferencia de Estocolmo”, con la participación de varios Estados internacionales además de organizaciones no gubernamentales relacionadas al tema de medio ambiente.

Históricamente ese evento tuvo su importancia global por tener sido el primer foro internacional orientado a las preocupaciones y atenciones del medio ambiente como un concepto global. Por la primera vez se buscó discutir medidas de ámbito internacional para la defensa global y sistemática de la naturaleza. Una de las principales conquistas de esta Conferencia fue el establecimiento de la responsabilidad u obligación básica de los Estados sobre la que pivotan todas las reglas internacionales para la protección del medio ambiente.<sup>11</sup>

Después de la Conferencia de Estocolmo, un periodo de gran desarrollo del Derecho internacional ambiental ha sido experimentado con el surgimiento de diversos Convenios técnicos en nivel local, regional e internacional<sup>12</sup>. Resaltase que en el mismo

---

<sup>10</sup> ARCE RUIZ, Rosa. La evaluación de impacto ambiental en la encrucijada: los retos del futuro Ed. La Ley, Madrid, 2002, pp. 27-28.

<sup>11</sup> El contenido de la declaración señalada en el principio 21, en el que se establece que "los Estados tienen, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y los principios del derecho internacional, el derecho soberano de aprovechar sus propios recursos según sus políticas ambientales, y la responsabilidad de velar porque las actividades realizadas bajo su jurisdicción o bajo su control no causen daños al medio ambiente de otros Estados o de zonas situadas fuera de los límites de la jurisdicción nacional". Sobre este tema, véase ALONSO GARCÍA, Enrique., “El Derecho Ambiental de la Comunidad Europea”, Vol. 1, El Marco Constitucional de la Política Comunitaria de Medio Ambiente. Aplicación de la Legislación Ambiental Comunitaria. Ed. Civitas, 1ª edición, Madrid, 1.993, pp. 30-31.

<sup>12</sup> Como ejemplos más destacables, podemos citar: “La Declaración de Estocolmo”, “El Plan de Acción para el Medio Humano”, “La creación del Programa de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente (PNUMA)”, “La Convención de la Unesco de 1972 para la protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural”, La Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES) de 1973”, “El Protocolo de Montreal para la reducción de las sustancias que agotan la capa de Ozono”, y en 1985 “La Convención de Viena” y “La Carta Mundial de la Naturaleza de 1982”.

año las Comunidades Europeas realizaron “La Cumbre de Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados Miembros”, en París, con su atención y objetivo orientados a la formalización de una acción comunitaria en materia ambiental.<sup>13</sup>

Siguiendo en ámbito internacional, la conciencia social sobre la necesidad de una protección del medio ambiente a nivel internacional gana fuerza en países en los que la llamada ciudadana había favorecido ya la formación de un sistema jurídico ambiental dotado de las técnicas y de los principios que actualmente existen. El aumento de la conciencia de los riesgos del progreso humano para el entorno y de la necesidad de adoptar medidas de protección del mismo, ha influenciado contundentemente en la asociación de la preocupación ambiental en las organizaciones, foros internacionales y programas de acciones gubernamentales.

El llamado desarrollo sostenible surge en la década de 90, periodo marcado por su fuerte comprometimiento con la concienciación y cuestión medioambiental. En este periodo una nueva directriz es pensada por el hombre, que pasa a buscar alcanzar un desarrollo económico sin destruir o dejar de preservar el medio ambiente. Es decir, intentar obtener un progreso económico sin arruinar el medio ambiente, aparte de garantizar la calidad de vida de las generaciones presentes e igualmente de las futuras<sup>14</sup>. El “Informe de Brundtland” publicado en el año de 1987<sup>15</sup>, precedió la Conferencia de

---

En la Unión Europea, la creación de la “OCDE- Organización de Cooperación y Desarrollo Económico-. LOZANO CUTANDA, Blanca. *Derecho Ambiental Administrativo*, 11ª edición, 1ª edición en la Editora LA LEY, Madrid, 2010, pp. 64-67.

<sup>13</sup> La doctrina señala que: “La preocupación ambiental en la Unión Europea y en Estados Unidos surgió en la década de los setenta, y a raíz de la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Humano de 1972 se adoptó el Primer Programa de Protección Ambiental de la Unión Europea. A partir de éste varios programas comunitarios en materia de medio ambiente han incorporado de manera gradual diversos principios y medidas que van desde el principio correctivo hasta el de prevención, y que han evolucionado a partir de una tímida protección para un mejor funcionamiento del mercado interno hasta convertirse en uno de los sistemas más protectores del medio ambiente.” DOMÍNGUEZ SERRANO, Judith. “El funcionamiento del sistema de protección ambiental de la Unión Europea: principios, instituciones, instrumentos”, *Revista Estudios Demográficos y Urbanos*, Vol. 22, núm. 3, p. 691. Disponible en <[http://revistas.colmex.mx/revistas/11/art\\_11\\_1175\\_8917.pdf](http://revistas.colmex.mx/revistas/11/art_11_1175_8917.pdf)>. Acceso en 20/12/2008.

<sup>14</sup> Sobre el concepto de Desarrollo Sostenible, véase ORTEGA ÁLVAREZ, Luis. (Dir.), y otros, “Lecciones del Derecho del Medio Ambiente”, 4ª edición, Ed. Lex Nova, Valladolid, 2005, p. 46.

<sup>15</sup> La Asamblea General de las Naciones Unidas estableció en 1983 una Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, presidida por la entonces primera ministra noruega Gro Harlem Brundtland, con el encargo de reexaminar los problemas más acuciantes del medio ambiente y el desarrollo y formular propuestas realistas para lidiar con ellos, proponer nuevas directivas para la cooperación internacional que pudieran conducir las políticas y actuaciones en la dirección de los cambios que fueran necesarios, y

Río de Janeiro sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992. La conferencia realizada en Brasil fue considerada la mayor reunión de Estados, organizaciones intergubernamentales y organizaciones no gubernamentales para tratar de previsiones más específicas que las de la Declaración de Estocolmo.

Tal Conferencia aportó un marco general para el desarrollo del Derecho ambiental a nivel nacional y mundial, estableciendo un importante punto de referencia para la toma de decisiones y medidas en carácter ambiental, siendo que muchas de sus previsiones se aciertan en instrumentos internacionales y se reflejan en la política ambiental de muchos Estados del mundo. La Conferencia de Río enfatizó e incentivó la creación de importantes instrumentos como las declaraciones de principios, los convenios internacionales y programa de acción utilizados para intentar llevar a cabo y desarrollar los proyectos anteriores, consistiendo en un marco jurídico general que ha de ser desarrollado y aplicado progresivamente en los años sucesivos.<sup>16</sup>

Aunque haya ocurrido algunas otras reuniones promovidas por la Asamblea General de las Naciones Unidas posteriormente<sup>17</sup>, no hay duda de que la Conferencia de

---

elevar el grado de comprensión y compromiso de los individuos, instituciones y gobiernos para el logro de dichos cambios. El informe final de la Comisión, publicado en 1987 con el título de "Nuestro futuro común", más conocido como "Informe Brundtland", puso de relieve los problemas ambientales que amenazan nuestra supervivencia e hizo importantes propuestas de futuro, entre las que destaca la necesidad de que los gobiernos e instituciones regionales e internacionales apoyen un nuevo modelo de desarrollo económico que pueda armonizarse con la preservación del medio, a fin de garantizar la calidad de vida tanto de las generaciones actuales como de las futuras. Se trata de lograr un desarrollo sostenible o duradero, que el Informe define como "el desarrollo que satisface las necesidades del presente sin poner en peligro la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades. Sobre el Informe Brundtland, véase MARTÍN MATEO, Ramón. *Manual de Derecho Ambiental*, 2ª edición, Ed. Trivium, Madrid, 1998, p. 41-42.

<sup>16</sup> Los principales instrumentos firmados en la Conferencia de Río de Janeiro sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992 fueron: "La Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo", "La Agenda 21", "El Convenio sobre la Diversidad Biológica", "La Convención de Lucha contra la Desertificación", "La Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático", "Declaración de los principios para un consenso global sobre gestión, conservación y desarrollo sostenible de todos los tipos de bosques". LOZANO CUTANDA, Blanca., "Derecho Ambiental Administrativo", 8ª edición, Ed. Dykinson, Madrid, 2007, p. 53-60.

<sup>17</sup> La celebración de una Cumbre Mundial sobre Desarrollo sostenible fue acordada diez años después de la Conferencia de Río de Janeiro sobre Medio Ambiente y Desarrollo, por la Asamblea General de las Naciones Unidas, con la finalidad de dar un impulso al logro de los objetivos entonces adoptados. La "Cumbre Mundial sobre Desarrollo sostenible", conocida también como Río + 10, se celebró en Johannesburgo del 26 de agosto al 2 de septiembre de de 2002 con la participación de más de cien Jefes de Estado y de Gobierno y una importante movilización social de las organizaciones protectoras del medio ambiente. LOZANO CUTANDA, Blanca. *Derecho Ambiental Administrativo*, 11ª edición, 1ª edición en la Editora LA LEY, Madrid, 2010, p. 83.



Río fue la base jurídica internacional y general que posibilitó a los Estados tener en cuenta el compromiso de cooperación eficaz para la preservación del medio ambiente en su conjunto.

## **2 - La integración Europea y el medio ambiente: los Tratados Europeos originarios**

En ámbito de las Comunidades Europeas, notase que algunas consideraciones ambientales fueron atendidas muy pronto por los Tratados constitutivos, aunque todavía no fuera de manera apropiada tras las mínimas incidencias y gravedad de los problemas ambientales de la época en cuestión

En lo que dice respecto al medio ambiente existen muchos Tratados internacionales pluri y bilaterales, universales, entre otros más. Inspirado en el Derecho Romano en torno a los contratos, los tratados tienen en su esencia la voluntad, lo que concede a él un semblante convencional a esta fuente relevante del Derecho medioambiental internacional, que son los tratados internacionales.<sup>18</sup>

### **2.1 - El Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero: referencias ambientales**

Los Tratados Europeos tuvieron sus puntos de partidas desde hace cincuenta años, cuando fue constituida en 1951 la primera "Comunidad", la llamada Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA). El Ministro de Asuntos Exteriores de la República Francesa, Robert Schuman, inició en mayo de 1950 un proceso de una Europa supranacional visando instituir una solidaridad de hecho entre los Estados Miembros, bien como una solidificación de sus estructuras, naciendo así las Comunidades Europeas. Esa idea generalizó la creación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) en 1951, siendo pues el primer Tratado Europeo.

Ese Tratado buscaba una integración y pretendía instaurar la libertad de circulación del carbón y del acero, así como el libre acceso a las fuentes de producción en seis Estados que pertenecían a la Comunidad, siendo ellos: Alemania, Francia, Italia,

---

<sup>18</sup> Sobre los Tratados, véase MEDINA DE LEMOS, Manuel., "Medio Ambiente, Protección y Responsabilidad", Paracuellos de Jarama, Dilex, Madrid, 2007, pp. 52-54.

Países Bajos, Bélgica y Luxemburgo. Tal decisión tenía carácter económico y político, teniendo en cuenta que tanto la industria como la potencia de los países tenían el carbón y acero como principales materias primas, además de buscar una Europa integrada y lejos de los efectos de la guerra. Además de ello, el objetivo de este Tratado era contribuir, gracias al mercado común del carbón y el acero, a la expansión económica, al desarrollo del empleo y a la mejora del nivel de vida, tal y como se afirma en el artículo dos del Tratado.

El Tratado dicta la responsabilidad de las instituciones en velar por el abastecimiento regular del mercado común garantizando un acceso equitativo a los medios de producción, vigilando por el establecimiento de los precios más bajos y por la mejora de las condiciones laborales. A todo ello debe unirse el desarrollo de los intercambios internacionales y la modernización de la producción. El Tratado insta la libre circulación de productos, sin derechos de aduana ni impuestos. Prohíbe las medidas o prácticas discriminatorias, las subvenciones, las ayudas o las cargas especiales del Estado y las prácticas restrictivas.<sup>19</sup>

El Tratado CECA preveía la intervención de la Alta Autoridad<sup>20</sup> sobre la base de la información que las empresas están obligadas a suministrarle y sobre las

---

<sup>19</sup> FERREIRA MORONG, Fábio. “Aspectos generales de la protección jurídica ambiental de la actual Unión Europea”, *Revista Direito e Liberdade*, Natal/Brasil, año 6, v. 12, n° 1, jan./jun. 2010, p. 28. Disponible en <[http://www.esmarn.org.br/ojs/index.php/revista\\_teste/article/viewFile/350/371](http://www.esmarn.org.br/ojs/index.php/revista_teste/article/viewFile/350/371)>. Acceso en 03 feb. 2013.

<sup>20</sup> El Tratado CECA está en el origen de las instituciones tal y como hoy las conocemos. Establece una Alta Autoridad, una Asamblea, un Consejo de Ministros y un Tribunal de Justicia. Se dota a la Comunidad de personalidad jurídica. La Alta Autoridad es un órgano ejecutivo, colegiado e independiente, y su tarea es garantizar la realización de los objetivos fijados por el Tratado y actuar en el interés general de la Comunidad. Está formada por nueve miembros (no más de dos por nacionalidad) nombrados por seis años. Se trata de una verdadera instancia supranacional dotada de un poder de decisión. Vela por la modernización de la producción y por la mejora de su calidad, por el suministro de productos en condiciones idénticas, por el desarrollo de la exportación común y por la mejora de las condiciones de trabajo en las industrias del carbón y del acero. La Alta Autoridad adopta decisiones, formula recomendaciones y emite dictámenes y cuenta con la asistencia de un Comité Consultivo compuesto de representantes de los productores, los trabajadores, los consumidores y los comerciantes. La Asamblea está formada por 78 diputados, delegados de los Parlamentos nacionales. El número de escaños es de 18 para Alemania, Francia e Italia, 10 para Bélgica y los Países Bajos y 4 para Luxemburgo. El Tratado confiere a esta Asamblea un poder de control. El Consejo comprende a seis representantes delegados de los Gobiernos nacionales. Todos los miembros se suceden en la presidencia del Consejo por un periodo de tres meses. La función del Consejo es armonizar la actuación de la Alta Autoridad y la política económica general de los Gobiernos. Las decisiones importantes adoptadas por la Alta Autoridad necesitan su dictamen favorable. El Tribunal de Justicia está formado por siete jueces nombrados de común acuerdo por los Gobiernos de los Estados Miembros por seis años. Garantiza el respeto del derecho en la interpretación y la aplicación del Tratado. Confróntese El Portal de la Unión

previsiones para la fabricación de carbón y acero. Con instrumentos de informaciones, consultas y comprobación la CECA alcanzaba sus finalidades. A parte de ello, con estas informaciones la CECA hacía estudios sobre la evolución de los mercados y precios para perfeccionar la información cogida de las asociaciones y empresas.

Aunque en esta época el Tratado CECA no hizo referencia expresa sobre medio ambiente<sup>21</sup>, no podemos dudar que hubo sí ciertas influencias medioambientales cuando este Tratado original y constitutivo permitió la realización de investigaciones técnicas y económicas sobre la producción y el incremento del consumo de carbón y acero, así como sobre la seguridad en el trabajo de estas industrias. Además, se han llevado a cabo desde el año de 1956 diversas investigaciones en este campo, tales como la contaminación atmosférica en el interior de las minas y las factorías, técnicas de medición de la contaminación, etc.<sup>22</sup>

El artículo 54 y 55 observado en conjunto con el artículo 46 del Tratado de CECA permitían hacer interpretaciones que conllevarían a aspectos medioambientales en el que dice respecto a acciones visando obtener la mejora de las condiciones de trabajo y vida de los trabajadores. Como ejemplo podemos citar: la investigación dirigida a la seguridad de los trabajadores de las industrias siderúrgicas y carboníferas; la construcción de viviendas; los estudios de prevención de las molestias respiratorias, los instrumentos de medición de componentes contaminantes o nocivos y más acciones relativas a disminución de la contaminación.<sup>23</sup>

---

Europea, “La construcción de Europa a través de los Tratados”– EUROPA > Síntesis de la legislación > Introducción. Disponible en <[http://europa.eu/scadplus/treaties/introduction\\_es.htm#DIPLOMACY](http://europa.eu/scadplus/treaties/introduction_es.htm#DIPLOMACY)>. Acceso en 26 de dic. de 2008.

<sup>21</sup> La primera fase de la política ambiental europea se inicia, evidentemente, con el establecimiento de las tres Comunidades Europeas: la extinta CECA (Tratado de París, 1951) y las dos posteriores, la Comunidad Económica Europea (Tratado de Roma, 1957) y la EURATOM (Tratado de Roma, 1957). La nota sin duda características de los primeros años de la integración comunitaria es la ausencia de toda referencia al medio ambiente en los Tratados constitutivos. MANUEL MORENO MOLINA, Ángel., “Derecho Comunitario del Medio Ambiente. Marco Institucional, regulación sectorial y aplicación en España”, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S. A., Madrid, 2.006, pp. 23-24.

<sup>22</sup> FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio., “La Política Ambiental Comunitaria: Especial Referencia a los Programas de Acción”, Revista de Administración Pública, nº 111/1986, p. 726.

<sup>23</sup> ORTEGA ÁLVAREZ, Luis. (Dir.), y otros, “Lecciones del Derecho del Medio Ambiente”, 4º edición, Ed. Lex Nova, Valladolid, 2005, pp. 57-58.

Más allá de ello, trata también sobre la cuestión de intervención administrativa en relación a la ingerencia de la Alta Autoridad de la CECA, sobre la base de la información que las empresas están obligadas a suministrarle y sobre las previsiones para la producción de acero y carbón. En 2002 el Tratado se expiró en razón de quedarse ya obsoleto tras la fusión de los órganos ejecutivos y legislativos en el seno de la Comunidad Europea.

Observase pues que aunque el Tratado de París de 1951 (CECA) no haya hecho ninguna referencia expresa sobre el medio ambiente, ha dejado su contribución al desarrollo de investigaciones y estudios de elementos directamente ligados al medio ambiente, creando desde ya un instrumento de atención comunitaria en relación al medio. Al mismo tiempo ya demostraba un tipo de intervención del Estado en la industria, de una cierta forma, ligada a las cuestiones ambientales. Fue por lo tanto, un importante instrumento de la Comunidad Europea en el sentido de impulsar la integración de la Europa en aspectos económicos, políticos y también, aunque más indirectamente, medioambientales.

## **2.2 - El Tratado de la Comunidad Económica Europea: su relación con el medio ambiente, la competencia para armonizar disposiciones legales y su importancia como fundamento de los Programas Ambientales**

No hay dudas que la Comunidad Europea del Carbón y del Acero creada en 1951 contribuyó para la integración de una Europa supranacional. Hasta entonces, los seis Estados Miembros abdicarán de una parcela de sus soberanía<sup>24</sup> y tras el fracaso de la Comunidad Europea de Defensa (CED) en 1954, se fue realizado una serie de reuniones de ministros o expertos en la Conferencia de Mesina (Italia) de junio de 1955, de la que resultó la constitución de un Comité en 1956, cuyo cual presentó proyectos

---

<sup>24</sup> Fue la CEE instituida como una organización supranacional a través de tratados económicos-comerciales que permitieron activar la economía y promover la seguridad. Su institución, sobre la base de la libre circulación de mercancías, servicios, capital y personas, facilitó la eliminación de los impuestos aduanales y la implantación de las políticas de intercambio y comerciales comunes. Estos Tratados económicos-comerciales implicaron en un cambio sustancial en la conformación de los estados, al romperse uno de los principios fundamentales de la soberanía como un todo, es decir, al ceder los Estados Miembros parte de esta a la CEE para la protección de intereses comunes. Confróntese QUINTANILLA MENDOZA, Gabriela. "La Unión Europea como un estado comunitario: Una perspectiva jurídica" "Foro internacional, n.º. 179", 2005, pp. 115-135. Disponible en <<http://dialnet.unirioja.es/http://dialnet.unirioja.es/servlet/busquedadoc?db=1&t=TRATADO+DE+LA+COMUNIDAD+ECON% C3%93MICA+EUROPEA&td=todo.>>>. Acceso en 27 dic. de 2008.

que buscaban alcanzar la creación de un mercado común generalizado y la instauración de una comunidad de la energía atómica.

Finalmente en marzo de 1957 se firmaron en Roma los conocidos Tratados de Roma, sendo el primero llamado el Tratado de la Comunidad Económica Europea (CEE) y el segundo el Tratado de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, conocido también como EURATOM, entrando en vigor ambos el 1 de enero de 1958.

De un modo general, las estructuras institucionales de los dos Tratados son semejantes. Los dos Tratados buscaban alcanzar un mayor ascenso económico y social con un desarrollo armónico e integrado con la población europea, más allá de garantizar una política y avance comunes en materia de energía atómica. Asimismo tener una expectativa de conquistar mejores condiciones de trabajos y un mayor nivel de calidad de vida.<sup>25</sup>

El Tratado CEE establece instituciones y mecanismos de toma de decisiones que permiten la expresión a la vez de los intereses nacionales y de una visión comunitaria. El equilibrio institucional reposa en un “triángulo” constituido por el Consejo, la Comisión y el Parlamento Europeo, todos ellos llamados a colaborar juntos. El primero elabora las normas, el segundo formula propuestas y el Parlamento tiene una función consultiva. Circunstancialmente, interviene otro órgano con carácter consultivo en el proceso de decisión, se trata del Comité Económico y Social.<sup>26</sup>

De acuerdo con el Convenio relativo a algunas instituciones comunes, firmado y en vigor al mismo tiempo que los Tratados de Roma, la Asamblea

---

<sup>25</sup> EGIDO LEÓN, Ángeles., “El largo camino Europeo hacia a la integración”, Historia universal contemporánea”, Ed Ramón Areces, Madrid, 2003, pp. 592-593.

<sup>26</sup> La Comisión, órgano colegiado independiente de los Gobiernos de los Estados Miembros, nombrado por ellos de común acuerdo, representa el interés común. Detenta el monopolio de la iniciativa legislativa y propone actos comunitarios al Consejo de Ministros. Guardiana de los Tratados, vela por la aplicación de éstos y del Derecho derivado. Dispone de un conjunto de medios para controlar a los Estados Miembros y a las empresas. En el marco de su misión, la Comisión dispone de poder de ejecución para aplicar políticas comunes. El Consejo de Ministros está formado por representantes de los Gobiernos de los Estados Miembros y detenta la parte fundamental de las competencias de toma de decisiones. Está asistido por el Comité de Representantes Permanentes (COREPER) que prepara su trabajo y ejecuta los mandatos que le confía. Sobre la Comisión, véase ALONSO GARCÍA, Enrique. El Derecho Ambiental de la Comunidad Europea, vol. I, 1º edición, Ed. Civitas, Madrid, 1993, pp. 35-37.

parlamentaria<sup>27</sup> y el Tribunal de Justicia<sup>28</sup> son comunes a los Tratados CEE y EURATOM. Había la posibilidad de que hubiera intervenciones de un Órgano consultivo denominado Comité Económico y Social. Con la entrada en vigor del Tratado de fusión en 1967, el Consejo y la Comisión se convierten en instituciones comunes a las tres Comunidades (CECA, CEE y EURATOM) y se impone el principio de unidad presupuestaria.

En cuanto al TCEE, podemos decir que sus principales fundamentos fueron la creación del mercado común, buscando lograr una transformación en las condiciones económicas de los intercambios y de la producción en el territorio de la Comunidad, aparte de una contribución a la construcción funcional de la Europa política.<sup>29</sup>

En general, la instauración de un mercado común, de una unión aduanera y en el desarrollo de políticas comunes era el fin que buscaba el TCEE. Y ello fue posible en razón de sus intenciones y actitudes para fortalecer las bases de una unión más fuerte entre los pueblos europeos; afirmar el progreso económico y social a través de una

---

<sup>27</sup> La Asamblea parlamentaria sólo dispone en el origen de un poder de dictamen y sus miembros aún no se eligen por sufragio universal directo. En la asamblea tenían asiento los delegados de los Parlamentos Nacionales, hasta un máximo de 142 representantes. Inicialmente, no era electa por sufragio universal, disponiendo apenas de competencia para emitir pareceres, pues era un órgano de naturaleza consultiva. El consejo de ministros, órgano de poder deliberativo, es compuesto por los representantes de gobierno de los Estados-miembros, y las decisiones eran tomadas por mayoría. Los gobiernos nominan los miembros de la comisión que detentora del poder legislativo y propone actos comunitarios al consejo de ministros. Detiene poder de ejecución en la aplicación de políticas comunes y poder de fiscalizar la aplicación de los Tratados. Sobre este tema, véase FERREIRA MORONG, Fábio. "La Unión Europea y el Medio Ambiente en los Siglos XX y XXI". Revista jurídica da Toledo de Presidente Prudente-SP- Intertemas, Presidente Prudente-SP, ano 12, Vol. 14, ano. 2009, pp. 35-55.

<sup>28</sup> El Tribunal de Justicia está formado por siete jueces nombrados de común acuerdo por los Gobiernos de los Estados Miembros por seis años. Garantiza el respeto del derecho en la interpretación y la aplicación del Tratado. Además de esos órganos, fueron creados el Tribunal de Cuentas y el Banco Europeo de Financiación. Sobre el equilibrio institucional, la doctrina destaca que la misma se reposita en este 'triángulo institucional', que procesa las políticas y leyes que se aplicaron en las Comunidades Europeas y que siguen hasta hoy en la actual Unión Europea. Las responsabilidades y los poderes de estas instituciones se constituyen en los Tratados, los que basan todas las actividades de naturaleza comunitaria BOCCIO, Jesús María; DELGADO, José María. Manual Práctico de la Comunidad Europea. Madrid: Tecnos, 1986, p.44.

<sup>29</sup> La CEE se empeñó de inmediato en realizar una serie de tareas en un periodo de doce años (1958-1970), tales como el establecimiento de una unión aduanera que conllevase a eliminación de barreras al comercio y la implantación de un arancel externo común, una política común en agricultura y transporte, el desarrollo de una política comercial común y otros compromisos para llegar gradualmente a una unión económica, tras a una liberación del movimiento de capitales y personas. Se señalaban también los objetivos de la CEE, la solidaridad con los países del ultramar (antiguos territorios), y afianzamiento y conservación de la paz y la libertad; se invitaba a las vez a los demás pueblos de Europa a unirse a esos esfuerzos. PINTO VILLAMIZAR, Hernando., "Introducción a la Integración Económica", 2ª edición, Ed. U. Jorge Tadeo Lozano, Bogotá, 2000, p. 34.

acción común dirigida al fin de las barreras y obstáculos entre los países europeos y mejorar la política comercial común y sus intercambios. Asimismo, robustecer la solidaridad de Europa con los países de ultramar y asegurar el desarrollo de su bienestar y fortificar la defensa de la paz y la libertad; además de tener como objetivo esencial la busca de una constante mejora de las condiciones de vida y de trabajo de sus pueblos.<sup>30</sup>

Por otro lado, otra vez teniendo en cuenta la falta de previsión directa sobre el asunto ambiental, el Tratado de la Comunidad Económica Europea (TCEE) también trató la cuestión de forma indirecta a través de algunas disposiciones con finalidades distintas.<sup>31</sup>

La Comunidad tenía como objetivo esencial lograr la constante mejora de las condiciones de vida y de empleo de sus pueblos. Así que la materia ambiental fue invocada en el artículo 2-TCEE<sup>32</sup> teniendo como fines los siguientes: iniciar un desarrollo armonioso de las actividades económicas; obtener un avance creciente del nivel de vida; una seguridad progresiva, una expansión continua y equilibrada, una mayor aproximación e interacción entre de las políticas económicas de los Estados Miembros.

Tales objetivos serían concretizados a través de la aproximación de legislaciones hacia el medio ambiente, la política agrícola, política de transportes, etc. Es decir, no hay duda que esos objetivos trazados en el Tratado de la Comunidad Económica Europea estaban relacionados, aunque indirectamente, a la protección del medio ambiente.

---

<sup>30</sup> DÍEZ MORENO, Fernando. Manual de Derecho de La Unión Europea. 3. ed. Navarra: Aranzadi, 2005, pp. 41-42.

<sup>31</sup> El Tratado CEE, incluía referencias al medio ambiente en materia de libre circulación de productos (arts. 30 a 34 y 36), transportes (art. 75), ayudas estatales (art. 92 y 93), política social (arts. 117 y 118), Banco Europeo de Inversiones (art. 130) y relaciones exteriores (228 a 231). FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio., “Evolución y regulación actual de la Política Ambiental Comunitaria”, Noticias de la Unión Europea, nº 153/1.997, p. 94.

<sup>32</sup> El artículo 2 señala el siguiente: “La Comunidad tendrá por misión promover, mediante el establecimiento de un mercado común y la progresiva aproximación de las políticas económicas de los Estados Miembros, un desarrollo armonioso de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, una expansión continua y equilibrada, una estabilidad creciente, una elevación acelerada del nivel de vida y relaciones más estrechas entre los Estados que la integran”.

A continuación, notase la creación de un sistema negativo de protección ambiental en el factor de restricciones y prohibiciones de importación y exportación o circulaciones. Este sistema funcionaba en caso de existieren riesgos a la seguridad pública, moralidad, preservación de los vegetales, protección del patrimonio artístico y arqueológico nacional. Igualmente a la preservación de los vegetales, protección de la salud y vida de las personas y animales, etc.; todo conforme descrito en los artículos 30, 34 y 36 del TCEE.

En el mismo contexto de relación con el tema ambiental, el Tratado CEE mencionaba la política de transportes (artículo 75), las ayudas, inversiones y subvenciones estatales destinadas a los productos y métodos anticontaminación (artículos 92, 93 y 130). A pesar de aplicados indirectamente a la protección del medio ambiente, estos planes políticos estaban destinados a incrementar el nivel de vida de la Comunidad. Además, buscaba promover la mejora de las condiciones de vida y de trabajo de los trabajadores fomentando el progreso y la igualdad (artículo 117 y 118), por lo demás de las relaciones internacionales de la Comunidad, porque aportaban para las soluciones de los problemas ambientales (artículos 228 a 231).<sup>33</sup>

Pues bien, teniendo en cuenta que todas estas disposiciones eran muy limitadas para servir de un marco principal a una Política Ambiental Comunitaria, la CEE resolvió utilizar otras bases jurídicas que sí le cargaban innúmeros poderes destinados a aprobar disposiciones que, a pesar de no ser posible ser objeto inmediato de protección ambiental, sí que lograban esta finalidad de manera indirecta.

Así que, no obstante haber posiciones de que la base jurídica alternativa para consolidar la Política Ambiental en el Tratado de la Comunidad Económica Europea era basada en tan solamente en los artículos 100 y 235 de TCEE<sup>34</sup>, entendemos que la dicha base jurídica está consignada en otros más artículos del Tratado CEE.

---

<sup>33</sup> Al propósito de la referencia a los tratados fundacionales de la Comunidad, véase ÁLVAREZ, Luis Ortega et al. Lecciones del Derecho del Medio Ambiente. 4. ed. Valladolid: Lex Nova, 2005, p.58.

<sup>34</sup> En relación a la base jurídica, destaca la doctrina que: "La base jurídica "alternativa" utilizada fue doble: por un lado, el art. 100 del TCEE (hoy, art. 95 del TCE) y por otro el art. 235 del TCEE (hoy art. 308 del TCE). El art. 100 del TCEE atribuía a la Comunidad competencias para armonizar las disposiciones legales nacionales que, por ser dispares, impidieran de facto la libre circulación de mercancías. Sobre la base de ese concepto, la Comunidad pudo fijar todo tipo de características técnicas de cualquier producto a través de directivas, de manera que los Estados Miembros, al incorporarlas,



La base empieza en el preámbulo del Tratado CEE, justo en su artículo 2<sup>35</sup>, más allá de los artículos 100<sup>36</sup> a 102, 189, 235, y en el artículo 236. El artículo 100, uno de los más utilizados, sirve principalmente de base para excluir dificultades a los intercambios comerciales de los Estados Miembros, y a impedir desviaciones en la competencia en el conjunto del Mercado Común. Es pues, un importante instrumento atenuador de problemas jurídicos, además de permitir una armonización de normas nacionales, siendo también un marco en el amparo de la legislación comunitaria específica en la cuestión ambiental.<sup>37</sup>

Sin embargo, a pesar de permitir una armonización de disposiciones reglamentarias, administrativas y legales, sigue el mismo carente de referencia directa a

---

acaban teniendo normas parecidas (parejas o armónicas entre sí, esto es, "armonizadas"). El nacimiento y desarrollo de una normativa ambiental homogénea en la Comunidad fue de ese modo algo inevitable, pues se quería conseguir un auténtico mercado interior en el que fluyeran con libertad las mercancías, sin barreras no arancelarias de corte ecológico, y sin normativas ambientales dispares que distorsionaran la competencia. El art. 235 del TCEE, por su parte, constituye la base de lo que se ha venido en dominar competencias "implícitas" o "inherentes" de la Comunidad. Para invocar el empleo del art. 235 del TCEE y, por tanto, atraer para la Comunidad una competencia de la que en principio carece (al no estar recogida explícitamente en el art. 3 del Tratado) han de darse los siguientes requisitos: 1- la Comunidad Europea ha de perseguir uno de los objetivos que le son atribuidos por el Tratado, esto es, debe tener carácter expreso; 2- una acción determinada se ha de revelar como necesaria para la consecución de dicho objetivo; 3- el Tratado no prevé la competencia expresa para adoptar dicha acción o medida". MORENO MOLINA, Ángel Manuel., "Derecho Comunitario del Medio Ambiente. Marco Institucional, Regulación Sectorial y Aplicación en España". Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S. A., Madrid, 2.006, pp. 24-26.

<sup>35</sup> "Artículo. 2. La Comunidad tiene por misión, mediante el establecimiento de un mercado común y la coordinación progresiva de las políticas económicas de los Estados Miembros, promover un desarrollo armónico de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, una expansión continua y equilibrada, una creciente estabilidad, una elevación acelerada del nivel de vida y unas relaciones más estrechas entre los Estados que agrupan".

<sup>36</sup> "Artículo 100. El Consejo, por unanimidad y a propuesta de la Comisión, establece las normas para la armonización de las disposiciones legislativas, reglamentarias y administrativas de los Estados Miembros que tengan una repercusión directa sobre el establecimiento o el funcionamiento del mercado común. La Asamblea y el Comité económico social son consultados acerca de las normas cuya aplicación implique, en uno o varios Estados Miembros, una modificación de las disposiciones legislativas."

<sup>37</sup> Dionisio Fernández De Gatta Sánchez, señala que ha sido uno de los artículos más invocados para fundamentar la legislación comunitaria concreta en esta materia; lo cual es lógico, ya que para realizar los objetivos del Tratado CEE son necesarias medidas tendentes a eliminar obstáculos a los intercambios comerciales de los Estados Miembros y a evitar distorsiones en la competencia, en el conjunto del Mercado Común y dado que estos obstáculos o distorsiones pueden provenir de las legislaciones ambientales nacionales (p.ej., mediante la adopción en Francia de unos determinados filtros contra la contaminación atmosférica en las factorías de papel, que no se adoptan en Grecia, es posible que el producto concreto, en Francia, sea más costoso que en Grecia, al no tener las factorías griegas ese gasto suplementario, con lo cual se distorsionaría la competencia en ese mercado concreto, del papel), una de las medidas posibles para paliar tales problemas es armonizando las legislaciones nacionales, operación que permite el citado artículo 100. FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio., "La Política Ambiental Comunitaria: Especial referencia a los Programas de Acción", Revista de Instituciones Europeas, nº 3/1985, pp. 728-729.

la protección del medio ambiente, tornándose un instrumento limitado en su conjetura esencial y quedándose en criterios sectoriales y específicos. A tal efecto, para ser posible la elaboración de una política global comunitaria en la materia ambiental, fue necesario también apoyarse en otros artículos del Tratado CEE.

La aproximación de reglas nacionales es reforzada en la idea que contiene los artículos 101 y 102 del citado Tratado. El manejo de las directivas, reglamentos, dictámenes y recomendaciones con fines de regular las normas jurídicas comunitarias, fueron posibles y normales en el desarrollo de la Política Ambiental Comunitaria gracias al dispositivo del artículo 189 del TCEE.<sup>38</sup>

Para tener medios jurídicos comunitarios a fin de obtener una política ambiental completa y coherente, el Parlamento Europeo, percibiendo la falta de medios para una concretización de la política ambiental, tomó por base el artículo 236<sup>39</sup> y solicitó la alteración del Tratado CEE. En la cuestión de competencias comunitarias en el Tratado, conviene mencionar que el artículo 235,<sup>40</sup> como siendo un instrumento normativo especial para la ampliación de las competencias Comunitarias, permitió la extensión de las competencias de la Comunidad. Auxilió todavía el acompañamiento de los cambios sucesivos soportados por la evolución social, política, económica y hasta ambiental de la Comunidad.

---

<sup>38</sup> "Artículo 189 del TCEE: Para el cumplimiento de su misión, el Consejo y la Comisión adoptarán reglamentos y directivas, tomarán decisiones, formularán recomendaciones y emitirán dictámenes, en las condiciones previstas en el presente Tratado. El reglamento tendrá un alcance general. Será obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro. La directiva obligará al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando, sin embargo, a las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios. La decisión será obligatoria en todos sus elementos para todos sus destinatarios. Las recomendaciones y los dictámenes no serán vinculantes".

<sup>39</sup> Artículo 236 del TCEE: "El Gobierno de cualquier Estado miembro o la Comisión podrá someter al Consejo proyectos encaminados a la revisión del presente Tratado. Si el Consejo, después de haber consultado a la Asamblea y, en su caso, a la Comisión, emitiera un dictamen favorable a la reunión de una conferencia de representantes de los Gobiernos de los Estados Miembros, ésta será convocada por el presidente del Consejo, a fin de adoptar de común acuerdo las enmiendas que deban introducirse en el presente Tratado. Las enmiendas entrarán en vigor tras haber sido ratificadas por todos los Estados Miembros, de conformidad con sus respectivas normas constitucionales".

<sup>40</sup> "Artículo 235 del TCEE: "Cuando una acción de la Comunidad resulte necesaria para lograr, en el funcionamiento del mercado común, uno de los objetivos de la Comunidad, sin que el presente Tratado haya previsto los poderes de acción necesarios al respecto, el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta a la Asamblea, adoptará las disposiciones pertinentes".

A partir de ahí, en 1972 tales dispositivos fueron invocados en la Cumbre de Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados Miembros en París, para promover varios programas de acción en ámbito industrial, científico, regional, técnico, energético y ambiental, que se convertirán después en nuevas políticas comunitarias. Tal hecho fue una base para la elaboración de la Política Ambiental Comunitaria, mediante los Programas de Acción.<sup>41</sup>

Reparase la evolución de la CEE como consecuencia de la creación de instituciones estructurales que permitieron otorgar convicción y garantizar la protección de los derechos humanos y fundamentales en los Estados Miembros. Ello fue capaz de asegurar la coordinación e integración de la política exterior, así como la constitución de un mercado común.

Cabe aclarar que a pesar del Tratado carecer de competencias expresas para tomar iniciativas o aprobar normas en materia ambiental, tuvo la capacidad de encontrar en sus propias normas estructurales los mecanismos para hacer una regulación indirecta del medio ambiente, invocando como hecho principal la elevación apresurada del nivel de vida de las personas de la Comunidad.

En ese contexto, también es importante mencionar que la necesidad de regular algunas normas comerciales internas, dio origen a la constitución de la primera Directiva que aportaba un ligero carácter medioambiental. La primera Directiva Comunitaria ambiental fue creada a finales de los años sesenta, el de 27 de junio de 1967<sup>42</sup>, y versaba sobre la clasificación, etiquetado y el embalaje de sustancias peligrosas. Tenía como objetivo evitar el obstáculo a la libre circulación de las

---

<sup>41</sup> Sobre Las Comunidades Europeas y el Medio Ambiente, Referencia a los Tratados Fundacionales de la Comunidad, véase FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio., “Evolución y regulación actual de la Política Ambiental Comunitaria”, Noticias de la Unión Europea, nº 153/1.997, p. 94; y ORTEGA ÁLVAREZ Luis et al. Lecciones del Derecho del Medio Ambiente. 4. ed. Valladolid: Lex Nova, 2005, p.58.

<sup>42</sup> Véase en el Diario Oficial nº 196 de 16/08/1967 p. 0001 – 0098: Directiva del Consejo, de 27 de junio de 1.967, relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas en materia de clasificación, embalaje y etiquetado de las sustancias peligrosas.

mercancías o las distorsiones de la competencia, como consecuencia de la adopción por los Estados Miembros de normas ambientales.<sup>43</sup>

Observase pues que el artículo 100 del Tratado CEE fue la base jurídica para las primeras normas ambientales, incluso para esa primera directiva en la materia ambiental.<sup>44</sup>

Otro hecho importante también se pasó el año 1968, cuando éste adoptó una resolución que solicitaba la realización de un balance de la legislación actual, bien como de las iniciativas tomadas o previstas en los Estados Miembros en el marco de la lucha contra la contaminación de las aguas, del aire e incluso contra el ruido. A esta

---

<sup>43</sup> Blanca Lozano Cutanda, con mucha prudencia enuncia que “no será hasta finales de los años sesenta cuando se promulgue la que se considera como la primera Directiva comunitaria en materia de medio ambiente: la de 27 de junio de 1.967, relativa a la clasificación, el etiquetado y el embalaje de sustancias peligrosas (a la que siguieron otras dos, en 1.970, sobre niveles de ruido de los vehículos de motor y sobre emisiones de gases contaminantes procedentes de los motores de estos vehículos). LOZANO CUTANDA, Blanca. Derecho Ambiental Administrativo, 11º edición, 1º edición en la Editora LA LEY, Madrid, 2010, p. 215. Por su vez, Dionisio Fernández De Gatta Sánchez admite que desde antes de los años 70, la Comunidad Europea se dedicó a legislar en materia contaminación del aire y del agua, que eran los medios más afectados. Utilizando, así, normas reguladoras de los productos y de los procesos de producción, normas de calidad completadas con normas de emisión. Y partir de los años 80, en vista de una posible insuficiencia instrumental en la fuente contaminadora, comenzó a utilizar instrumentos preventivos como la evaluación de impacto ambiental, auditoría ambiental, entre otros. FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio., “El régimen jurídico del control integrado de la contaminación”, Revista de Derecho Ambiental, nº 22/1.999, p. 20. Completa este mismo Profesor en otro artículo, que: “En particular, esos instrumentos se potencian en los años 90. Se trataría de superar la contradicción entre medio ambiente y desarrollo económico incrementando la compatibilidad ambiental de las actividades productivas”. “Auditorías y Sistemas de Gestión Ambientales en la Unión Europea: Evolución, régimen vigente y perspectivas futuras”, Noticias de la Unión Europea, nº 228/2.004, p. 50.

<sup>44</sup> La misma doctrina acrece que después de esa Primera Directiva surgieron otras dos, en 1.970, referentes a niveles de ruido de los vehículos de motor y sobre emisiones de gases contaminantes procedentes de los motores de estos vehículos. Señala que: “En estas primeras directivas se trataba únicamente de aproximar las legislaciones nacionales a fin de evitar un progresivo levantamiento de “barreras verdes” entre los Estados Miembros, esto es, la aparición de obstáculos a la libre circulación de mercancías o distorsiones de la competencia como consecuencia de la adopción por los Estados de normas ambientales (por ejemplo, por excluir un Estado miembro la comercialización de determinados productos de otros Estados Miembros al considerarlos nocivos para el medio ambiente, o por obtener las empresas radicadas en Estados Miembros con menores niveles de protección ambiental una ventaja económica frente a las establecidas en Estados con estándares de protección más altos), por lo que se dictaron al amparo del art. 100 del Tratado CEE (correspondiente al actual artículo 94), que permitía al Consejo adoptar “por unanimidad y a propuesta de la Comisión, directivas para la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados Miembros que incidan directamente en el establecimiento y funcionamiento del mercado común”. LOZANO CUTANDA, Blanca. Derecho Ambiental Administrativo, 11º edición, 1º edición en la Editora LA LEY, Madrid, 2010, p. 215.

resolución siguieron diversas declaraciones en los inmediatos años 1970 y 1971, requiriendo actuaciones contra la contaminación de aguas y de la atmósfera.<sup>45</sup>

Así que conviene resaltar otra vez que el TCEE constituyó normas que indirectamente protegían el medio ambiente y también contribuía a la lucha contra contaminación, buscando dejar el medio sano y limpio, teniendo pues una consecuente mejora en el nivel de vida de todos.

Hemos visto que, aunque no tenía previsión directamente medioambiental, dado la inexistencia de conciencia sobre el carácter limitado de los recursos naturales y la necesidad de frenar el proceso de deterioro del ecosistema, los Tratados CECA y EURATOM han servido de base formal para regular la materia ambiental en el nivel comunitario. Ello porque la redacción de esos Tratados permitió no solo unir esfuerzos y auxiliar el crecimiento del mercado común, sino también para incrementar intereses novedosos en relación a la lucha contra contaminación y protección del medio ambiente.

Por otro lado, estos dos Tratados tenían una limitación sectorial indiscutible, lo que imposibilitaba acudir a ellos para justificar actuaciones comunitarias de carácter general. Por ello, fue necesario asistir al amparo del Tratado CEE para encontrar la fórmula que ha permitido una intervención concebida desde una óptica de protección global del medio ambiente.<sup>46</sup>

Fue observado que la mejor regulación de la Política Ambiental Comunitaria ciertamente sería incluyendo los artículos necesarios en los Tratados, por medio de la revisión adecuada, a través de los artículos 236-TCEE, 204-TCEEA y 96-TCECA, con

---

<sup>45</sup> Luciano Parejo Alfonso, anuncia aún de esos datos, al hablar sobre “La penetración y asunción de la dimensión medioambiental” ante el surgimiento y la consolidación de la competencia y la política medioambiental, que “en este contexto deben destacarse el informe Bersma sobre contaminación del Rhin (noviembre 1.970) y la resolución del Parlamento Europeo de diciembre de 1.970, requiriendo de la Comisión la adopción de las medidas pertinentes para el desarrollo y la coordinación de actuaciones de los Estados ribereños para la protección del Rhin. PAREJO ALFONSO, Luciano., “Origen y Desarrollo del Derecho Medioambiental en el Ordenamiento Comunitario-Europeo”, Derecho Medioambiental de la Unión Europea. PICON RISQUEZ, Juan. (Coord.), McGraw-Hill Interamericana, Madrid, 1996, p. 42.

<sup>46</sup> ORTEGA ÁLVAREZ, Luiz. (Dir.), y otros, “Lecciones del Derecho del Medio Ambiente”, 4º edición, d. Lex Nova, Valladolid, 2005, p. 58.

lo cual se contaría con una base directa en los Tratados para la Política Ambiental Comunitaria.<sup>47</sup>

Ahora bien, aunque sea visible el problema de la limitación sectorial en los primeros Tratados, podemos decir que ellos fueron los orígenes para la actual Política Comunitaria Ambiental. Igualmente fueron responsables por proporcionar la lenta evolución del Derecho Ambiental, así como por el aumento de la concienciación humana de los graves problemas medioambientales. Fruto de ello es el fortalecimiento de las normas ambientales a través de la elaboración de Directivas<sup>48</sup> como instrumento de protección ambiental.

Así que, después de la Conferencia de Estocolmo y durante el Tratado de Roma, se fue acondicionando los problemas actuales e se intentaba seguir los retos de los programas internacionales sobre el tema, hasta llegar a servir de fundamento jurídico para el Primer Programa Comunitario de Acción Ambiental (1.973)<sup>49</sup>. En una primera etapa, los actos legislativos de la Comunidad se centraron en marcar objetivos destinados para el control de las emisiones de sustancias peligrosas, sobre todo de origen industrial, y los vertidos en aguas subterráneas.

El artículo 235 del TCEE tuvo gran importancia porque fue fundamental para la creación de la Política Ambiental Comunitaria, exteriorizada a través de los Programas de Acción. El origen de todo ello fueron las nuevas exigencias sumadas a la ampliación de la cooperación y junto al fortalecimiento de la Comunidad, que hizo con que el dicho artículo del TCEE fuese utilizado para promover diversos programas de acción en nuevos sectores como por ejemplo el sector regional, industrial, ambiental,

---

<sup>47</sup> FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio., “La Política Ambiental Comunitaria: Especial referencia a los Programa Ambientales”, Revista de Instituciones Europeas, nº 3/1985, p. 732.

<sup>48</sup> La doctrina destaca que: “Las acciones comunitarias en el ámbito ambiental comenzaron tímidamente, en la década de los setenta, con medidas normativas específicas que reaccionaban frente a problemas concretos. A medida que la protección del medio ambiente fue consolidándose como una política de la Comunidad Europea y se fue tomando conciencia de la complejidad y gravedad de los problemas ecológicos existentes en el ámbito comunitario, se hizo patente la necesidad de ampliar el elenco de instrumentos de protección y de introducir medidas de protección ambiental aplicables en cualquier sector o campo de actividad, capaces dar respuesta al carácter transversal o pluridisciplinar que presentan los problemas ambientales”. LOZANO CUTANDA, Blanca y PLAZA MARTÍN, Carmen, “*La Política de Medio Ambiente* Capítulo XX, in LINDE PANIAGUA, Enrique (Coord.), *Políticas de la Unión Europea*, Editorial Colex. 3ª edición. Madrid, 2006, p.746.

<sup>49</sup> Diario Oficial de las Comunidades Europeas (DOCE), núm. C 112/1, 20-12-1973.

científico y técnico y energético. Tales sectores que se convertirían después en nuevas políticas comunitarias.

Observase que a partir de este momento, la frecuente utilización del dicho artículo hace que el mismo sea utilizado para elaborar la Política Ambiental Comunitaria, a través de los Programas de Acción. El Tratado CEE también sirvió de fundamento jurídico para el Segundo Programa (1.977-1.981)<sup>50</sup>, y el Tercer Programa (1.982-1.986).<sup>51</sup>

### **2.3 - El Tratado de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM) y el Medio Ambiente**

La energía nuclear fue el principal punto discutido en el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM). Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo y Países Bajos (los seis países fundadores) pasaron a buscar una independencia energética a través del cambio de la energía considerada tradicional por la energía nuclear. El objetivo de ese Tratado era contribuir a la formación y al incremento de las industrias nucleares europeas, haciendo con que todos los Estados Miembros participasen del desarrollo de la energía nuclear e igualmente garantizaran la seguridad de suministro.

Concomitantemente, el Tratado impedía el desvío a fines militares de materiales nucleares reservados en principio a usos civiles, bien como garantizaba un realizado nivel de seguridad para la vida de la población. También llevó a buen término el desarrollo de las investigaciones comunes y una política dirigida a la protección de los trabajadores y de los ciudadanos contra los peligros de los efectos radioactivos.<sup>52</sup>

---

<sup>50</sup> DOC C 139/46, de 13-6-77.

<sup>51</sup> DOC C 46/1 de 17-02-83. Aprobado posteriormente mediante la Resolución del Consejo de las Comunidades Europeas y de los representantes de los Gobiernos de los Estados Miembros reunidos en el seno del Consejo de 7 de febrero de 1.983 relativa a la prosecución y ejecución de una Política y de un Programa de Acción de las Comunidades Europeas en materia de Medio Ambiente.

<sup>52</sup> ALONSO GARCÍA, Enrique. El Derecho Ambiental de la Comunidad Europea, vol. I, 1ª edición, Ed. Civitas, Madrid, 1993, pp. 35-37. pp. 27-28.

Ahora bien, de la misma manera que en el Tratado de París de 1951, en el este Tratado tampoco hay previsiones expresas sobre la cuestión de medio ambiente. Sin embargo, aunque de forma indirecta, sí que es posible notar sus preocupaciones con el tema.<sup>53</sup> Algunas medidas ambientales pueden ser avistadas en la observancia de ciertos puntos del Tratado. La elevación del nivel de vida de los Estados Miembros y el establecimiento de reglas de seguridad equivalentes para la protección de la población y de los trabajadores, son consideradas medidas ambientales ya prescritas en la época.

El Tratado EURATOM reservó un Capítulo (artículos 2, 30 a 39) para la protección sanitaria de la población y de los trabajadores contra los peligros de las radiaciones ionizantes. Se autoriza a las instituciones comunitarias para actuar ampliamente en el campo de la protección frente a la radiación nuclear, bien sea directamente en relación a los trabajadores de centrales o de centros de investigación nuclear, bien sea con relación a los niveles de radioactividad de la atmósfera, de las

---

<sup>53</sup> Enrique Alonso García, al disertar sobre “El Problema de la Ausencia de Título Competencial hasta el Acta Única Europea” enfatiza que ninguno de los tres Tratados originarios contenía referencias claras al medio ambiente, mas expresa su concordancia que sirvieron de base para las posteriores normas, especialmente medioambientales. Destaca la cita de A. HAAGSMA, que «la inserción del título del medio ambiente en el Acta Única no tuvo por finalidad cambiar nada, por lo que la interpretación del Acta Única debe hacerse a partir de la interpretación de los fundamentos constitucionales existentes con anterioridad». Así enuncia “Lo más cercano, siempre en el campo de la salud laboral —y pública en el segundo caso—, eran los artículos 54 y 55 del Tratado CECA y 30 a 39 del Tratado Euratom. El artículo 54, en relación con el 46.5, ambos del Tratado CECA, permite a la Comisión la ejecución de programas de inversiones en el marco del objetivo general de reunir la información necesaria para la evaluación de las posibilidades de mejora de las condiciones de vida y de trabajo de los trabajadores en las industrias del carbón y del acero y de los riesgos que amenacen estas condiciones de vida. El artículo 55 del Tratado CECA autoriza a la Comisión para fomentar la investigación técnica y económica relacionada con la seguridad en el trabajo de las industrias del carbón y del acero. El Capítulo III (artículos 30 a 39) del Título II del Tratado Euratom, que lleva por rúbrica «Protección Sanitaria», incluye toda la regulación de la protección sanitaria de la población y de los trabajadores contra los peligros de radiaciones ionizantes. En cualquier caso, resulta obvio que, si se incluye la seguridad nuclear en el denominado derecho del medio ambiente, las previsiones del Tratado Euratom son fundamentales. Para apreciarlo, basta con observar que el artículo 35 dispone que «cada Estado Miembro creará las instalaciones necesarias a fin de controlar de modo permanente el índice de radiactividad de la atmósfera, de las aguas y del suelo, así como la observancia de las normas básicas» sobre, entre otras cosas, dosis, exposiciones y contaminaciones máximas. El artículo 38 permite a la CEE dirigir a los Estados Miembros recomendaciones sobre el índice de radiactividad de la atmósfera, de las aguas y del suelo. Por consiguiente, tanto la política sectorial del medio ambiente relacionada con el uso de la energía nuclear como la relacionada con el medio ambiente laboral en las empresas del carbón y del acero estaban plenamente contempladas en los Tratados constitutivos. El propio Parlamento Europeo, en su Resolución de 18 de abril de 1.972, DOCE C 46, de 9 de mayo, sobre «las posibilidades que ofrecen los tratados comunitarios en materia de lucha contra la contaminación del medio y las modificaciones que eventualmente deben proponerse», utilizó estos artículos (explícitamente el artículo 55 del Tratado CECA) para justificar la competencia comunitaria general en materia de medio ambiente.” ALONSO GARCÍA, Enrique., “El Derecho Ambiental de la Comunidad Europea”, Vol. 1, El Marco Constitucional de la Política Comunitaria de Medio Ambiente. Aplicación de la Legislación Ambiental Comunitaria. Ed. Civitas, 1ª edición, Madrid, 1.993, pp. 27-28.



aguas, y del suelo, la eliminación de los residuos radioactivos o al régimen de la experimentación nuclear.<sup>54</sup>

El artículo 1.2º del TCEEA, que incluye entre las misiones de la Comunidad Europea de Energía Atómica la elevación del nivel de vida de los Estados Miembros, y el artículo 2 del TCEEA, que trata establecer normas de seguridad uniformes para la protección de la población y de los trabajadores, y velar por su aplicación, sirven de base para algunas medidas ambientales. La protección sanitaria de la población y de los trabajadores contra las radiaciones ionizantes estaba prescrita en el capítulo III, artículos 30 a 39.

El artículo 30 señala la elaboración de reglas esenciales como exposiciones, dosis, contaminaciones máximas y principios de vigilancia sanitaria. El artículo 34 exige que sean tomadas las medidas suplementarias de protección sanitaria por parte de los Estados Miembros que hayan de celebrar experiencias particularmente peligrosas. El artículo 35 exige que cada Estado miembro suministre las instalaciones necesarias para efectuar un control permanente sobre el grado de radioactividad de la atmósfera, de las aguas y del suelo, así como de la observancia de las normas fundamentales.

De acuerdo con el artículo 37, los Estados Miembros están obligados a facilitar a la Comisión los datos necesarios de todo proyecto sobre desechos radioactivos, a fin de determinar si tales proyectos pueden provocar una contaminación radioactiva de las aguas, del suelo o del espacio aéreo de otro Estado miembro. La Comisión puede dirigir recomendaciones sobre los grados de radioactividad de la atmósfera, de las aguas y del suelo, conforme dicha el artículo 38.<sup>55</sup>

Por lo tanto, observarse que en el tema ambiental, el Tratado tampoco hizo previsiones expresas, sin embargo, aunque de forma indirecta, sí que es posible

---

<sup>54</sup> La doctrina destaca que: “En todo este ámbito, aunque sectorial, se ha producido una abundante intervención comunitaria desde 1959 hasta nuestros días, atendiendo todos los problemas que se han ido suscitando.” ORTEGA ÁLVAREZ, Luiz. (Dir.), y otros, “Lecciones del Derecho del Medio Ambiente”, 4º edición, Ed. Lex Nova, Valladolid, 2005, p. 58.

<sup>55</sup> Sobre el Tratado de la Comunidad Europea de la Energía Atómica y sus influencias medioambientales, véase GIRÓN LARRUECA, José Antonio. La Unión Europea. La Comunidad Europea y el Derecho Comunitario. Sevilla: Publicaciones de la Universidad de Sevilla Manuales Universitarios, 2002, pp. 29-30.

notar sus preocupaciones ambientales cuando llevamos en cuenta la referencia sobre la elevación del nivel de vida de los Estados Miembros y la protección sanitaria de los trabajadores. Asimismo, en cuanto a la protección de la población contra las radiaciones ionizantes, además del establecimiento reglas de seguridad equivalentes para la protección a los mismos.

### **3 - La modificación de los Tratados originarios**

Siguiendo los pasos de la evolución global, la Europa necesitaba reactivar su integración y llevar a cabo la efectucción del mercado interior<sup>56</sup>, mediante modificación de normas de actividad de las instituciones europeas y aumento las competencias comunitarias, principalmente en los termos del desarrollo, de investigación, de la política exterior común y del medio ambiente.<sup>57</sup>

Tal hecho se dio con sus respectivas revisiones, cuyas cuales analizaremos a continuación.

#### **3.1 - El Acta Única Europea y la incorporación del Medio Ambiente a los Tratados**

La modificación fue posible a través de la revisión del Tratado de Roma realizada por la llamada Acta Única Europea (AUE)<sup>58</sup>. El Acta Única Europea, después de haber superado varias etapas,<sup>59</sup> fue firmada en Luxemburgo el 17 de febrero de 1986,

---

<sup>56</sup> El artículo 8A del TCEE señala la definición legal del mercado interior como: “un espacio sin fronteras interiores en el que la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales estará garantizada de acuerdo con las disposiciones del presente Tratado”.

<sup>57</sup> FERREIRA MORONG, Fábio. "La Unión Europea y el Medio Ambiente en los Siglos XX y XXI". Revista jurídica da Toledo de Presidente Prudente-SP- Intertemas, Presidente Prudente-SP, ano 12, Vol. 14, ano 2009, pp. 35-55.

<sup>58</sup> El Acta Única Europea (firmada en Luxemburgo y la Haya en febrero de 1.986, entrando en vigor el primero de julio de 1.987, DOCE L 169, 29-6-1.987), consolidó definitivamente la base jurídica de las competencias de la Comunidad Europea en materia ambiental, al modificar el Tratado CEE, incluyendo un título VII, nuevo, sobre Medio Ambiente (art. 130R a 130T – Tratado CEE)”. FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio. Sistema jurídico-administrativo de protección del medio ambiente. Ratio Legis, Salamanca, 2012, p. 28.

<sup>59</sup> Las principales etapas que condujeron a la firma del AUE son las siguientes: La declaración solemne de Stuttgart de 19 de junio de 1983. Este texto, elaborado sobre la base del plan de Hans Dietrich Genscher, Ministro de Asuntos Exteriores alemán y de su homólogo italiano Emilio Colombo, se combina con declaraciones de los Estados Miembros sobre los objetivos que deben lograrse en cuanto a las relaciones interinstitucionales, las competencias comunitarias y la cooperación política. Los Jefes de Estado y de

por nueve Estados Miembros y el 28 de febrero de 1986 por Dinamarca, Italia y Grecia, suponiendo la primera modificación de gran importancia del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea (CEE). El 1 de julio de 1987 entró en vigor.

En el ámbito institucional, la principal innovación fue caracterizada por permitir al Consejo ejecutar la decisión por mayoría cualificada en vez de por unanimidad, facilitando las aprobaciones e impidiendo los obstáculos creados tras las tentativas de acuerdos unánimes entre los Estados Miembros de la Comunidad. Así que, las providencias reservadas al establecimiento del mercado interior a excepción de las disposiciones referentes a la libre circulación de personas, la fiscalidad y los derechos e intereses de los trabajadores por cuenta ajena, dejan de solicitarse la unanimidad a favor de voto por mayoría calificada.<sup>60</sup>

Ahí también fueron reguladas por primera vez las llamadas Políticas Complementarias, destinadas al perfecto funcionamiento del mercado único. Junto a

---

Gobierno se comprometen a reexaminar los progresos realizados en estos ámbitos y a decidir si procede incorporarlos a un Tratado de la Unión Europea; El proyecto de Tratado por el que se instituye la Unión Europea. Bajo el impulso del parlamentario italiano Altiero Spinelli, se forma una comisión parlamentaria de asuntos institucionales con el fin de elaborar un Tratado que sustituya a las Comunidades existentes por una Unión Europea. El 14 de febrero de 1984, el Parlamento Europeo adopta el proyecto de Tratado; El Consejo Europeo de Fontainebleau de 25 y 26 de junio de 1984. Inspirándose en el proyecto de Tratado del Parlamento, un Comité ad hoc compuesto de representantes personales de los Jefes de Estado y de Gobierno y presidido por el senador irlandés Dooge examina las cuestiones institucionales. El informe del Comité del Sr. Dooge insta al Consejo Europeo a convocar una Conferencia Intergubernamental para negociar un Tratado de la Unión Europea: El Libro Blanco sobre el mercado interior de 1985. La Comisión, bajo los auspicios de su Presidente Jacques Delors, publica un Libro Blanco que define 279 medidas legislativas necesarias para completar el mercado interior. Para ello, propone un calendario y el plazo de 31 de diciembre de 1992. El Consejo Europeo de Milán de 28 y 29 de junio de 1985 propone finalmente la convocatoria de una Conferencia Intergubernamental (CIG) que se abre el 9 de septiembre de 1985 bajo la Presidencia luxemburguesa y se clausura en La Haya el 28 de febrero de 1986. Véase El Portal de la Unión Europea, “La construcción de Europa a través de los Tratados”– EUROPA. Síntesis de la legislación. Acta Única Europea. Disponible en <[http://europa.eu/scadplus/treaties/singleact\\_es.htm](http://europa.eu/scadplus/treaties/singleact_es.htm)>. Acceso en 30/12/2008.

<sup>60</sup> La doctrina destaca que: “El Acta Única introdujo, además, un nuevo art. 100.A, en el que se reconoció expresamente la competencia de la Comunidad para adoptar, por mayoría cualificada del Consejo y con la cooperación del Parlamento (procedimiento regulado entonces en el art. 149 Tratado CEE), medidas relativas a la aproximación de disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados Miembros que tuviesen por objeto el establecimiento y mantenimiento del mercado interior en materias como, entre otras, el medio ambiente. La acción comunitaria para la protección del medio ambiente adquiere de esta forma con el Acta Única la cobertura del Derecho originario de la Comunidad. LOZANO CUTANDA, Blanca y PLAZA MARTÍN, Carmen, “La Política de Medio Ambiente Capítulo XX, in LINDE PANIAGUA, Enrique (Coord.), *Políticas de la Unión Europea*, Editorial Colex. 3ª edición. Madrid, 2006, p.709.

ellas, también fue creada por primera vez las Políticas Medioambientales, monetarias y sociales.<sup>61</sup>

En el aspecto político se quedó muy claro que el Acta Única Europea tenía como función velar por la institución continuada del mercado interior común. Además de ello, provenía a la inclusión de instrucciones sobre la capacidad monetaria, haciendo con que la correlación entre las políticas monetarias y económicas quedase en la misma base de ya existentes competencias. También introdujo disposiciones en el que dice respecto a la política social, tratando directamente de la cuestión de la protección, seguridad y mejora del medio de trabajo de las personas, más allá de desenvolver el diálogo social a nivel de Europa.

La aplicación de una política comunitaria de cohesión social y económica, con fines de neutralizar los efectos sobre los Estados Miembros con menor nivel de desarrollo de la realización del mercado interior, fue también preocupación del Acta, que buscaba en dicha política aplicada reducir las disconformidades de desarrollo entre las regiones envueltas. Para ello, implantó una intervención comunitaria a través del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y el Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA). En el mismo sentido fue el apoyo en relación a la investigación y al desarrollo técnico, enderezado a fortalecer las bases científicas y tecnológicas de su industria y beneficiar el avance de su competitividad mundial.<sup>62</sup>

Ya sabemos que hasta la década de los setenta, el medio ambiente fue una cuestión marginal en la integración europea. Así, en el Informe del Comité Spaak, en el que se propusieron los objetivos que debían ser alcanzados para realizar un mercado común, no se decía nada en relación al medio ambiente. Posteriormente en el Tratado de Roma ni siquiera aparecía la palabra medio ambiente.

Sin embargo, pronto se hizo evidente que el corolario de la creación de la CEE eran las disposiciones que protegiesen al hombre y a su medio ambiente. Para

---

<sup>61</sup> Sobre los Fundamentos de la Unión Europea, ver CALVO HORNERO, María Antonia. "Organización de la Unión Europea, 3ª edición, Ed. Ramón Areces, Madrid, 2007, p. 68.

<sup>62</sup> FAZIO VENGOA, Hugo., "La Política Internacional de la Integración Europea", Universidad Nacional de Colombia, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Santa Fe de Bogotá, 1998, pp. 94-95.

hacer ello posible se tuvo que fundamentar la base jurídica en materia de medio ambiente a través de una interpretación extensiva de la misión global de la Comunidad, teniendo en cuenta la interpretación evolutiva del Tratado y en especial el preámbulo y el artículo 2.

La certificación vino dado por la declaración interpretativa (en cuanto al art. 2) de los Jefes de Estado y de Gobierno al considerar que la protección del medio ambiente era una misión de la Comunidad, necesaria al interior de los objetivos generales de la misma, invitando a la Comisión a desarrollar una política común en la materia y previendo la utilización del artículo 235 del Tratado de la política comunitaria en materia de protección del medio.<sup>63</sup>

En esta ocasión el medio ambiente fue incorporado a los Tratados constitutivos a través de la inserción de un Título específico, cual sea el Título VII, integrado por los artículos 130R<sup>64</sup> a 130T<sup>65</sup>, con la indicación "Medio Ambiente."<sup>66</sup>

---

<sup>63</sup> FERNANDEZ LIESA, Carlos R., "Relaciones Exteriores de la Comunidad Europea en Materia de Medio Ambiente dentro del Marco del Acta Única Europea", Revista de Instituciones Europeas, Vol. 18, nº 1, 1991, pp. 197-199.

<sup>64</sup> Artículo 130 R: 1. La acción de la Comunidad, por lo que respecta al medio ambiente, tendrá por objeto: conservar, proteger y mejorar la calidad del medio ambiente; contribuir a la protección de la salud de las personas; — garantizar una utilización prudente y racional de los recursos naturales. 2. La acción de la Comunidad, en lo que respecta al medio ambiente, se basará en los principios de acción preventiva, de corrección, preferentemente en la fuente misma, de los ataques al medio ambiente y de quien contamina paga. Las exigencias de la protección del medio ambiente serán un componente de las demás políticas de la Comunidad. 3. En la elaboración de su acción en relación con el medio ambiente, la Comunidad tendrá en cuenta: los datos científicos y técnicos disponibles; las condiciones del medio ambiente en las diversas regiones de la Comunidad; las ventajas y las cargas que puedan resultar de la acción o de la falta de acción; el desarrollo económico y social de la Comunidad en su conjunto y el desarrollo equilibrado de sus regiones. 4. La Comunidad actuará, en los asuntos de medio ambiente, en la medida en que los objetivos contemplados en el apartado 1 puedan conseguirse en mejores condiciones en el plano comunitario que en el de los Estados Miembros considerados aisladamente. Sin perjuicio de determinadas medidas de carácter comunitario, los Estados Miembros asumirán la financiación y la ejecución de las demás medidas. 5. En el marco de sus respectivas competencias, la Comunidad y los Estados Miembros cooperarán con los terceros países y las organizaciones internacionales competentes. Las modalidades de la cooperación de la Comunidad podrán ser objeto de acuerdos entre ésta y las terceras partes interesadas, que serán negociados y concluidos con arreglo al artículo 228. El párrafo precedente se entenderá sin perjuicio de la competencia de los Estados Miembros para negociar en las instituciones internacionales y para concluir acuerdos internacionales.

<sup>65</sup> Los artículos citados enseñan lo siguiente: Artículo 130 S: "El Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social, decidirá la acción que la Comunidad deba emprender. El Consejo determinará, en las condiciones previstas en el párrafo precedente, las cuestiones que deben regirse por decisiones que habrá que tomar por mayoría cualificada." "Artículo 130 T: Las medidas de protección adoptadas conjuntamente en virtud del artículo 130 S no serán obstáculo para el mantenimiento y adopción, por parte de cada Estado miembro, de medidas de mayor protección compatibles con el presente Tratado".

A tal efecto, han quedado fijas las condiciones de actuación de la Comunidad en materia ambiental, observando los principios y objetivos específicos a ser alcanzados, además de aclarar las competencias para realizar acuerdos internacionales inherentes a las cuestiones medioambientales.

El citado Título creó una especie de codificación de la práctica comunitaria en materia ambiental hasta 1987, o sea, una “constitucionalización” de competencias comunitarias y de sus principios y objetivos, constituyendo un respaldo fundamental para la Política Comunitaria de esa área.<sup>67</sup>

Primeramente, de forma ordenada y sistemática, el artículo 130R establece los objetivos de la dicha política. Son ellos: conservar, proteger y mejorar la calidad del medio ambiente; contribuir a la protección de la salud de las personas y garantizar una utilización prudente y racional de los recursos naturales.

Importante señalar que los principios ambientales provenientes del Primer Programa de las Comunidades Europeas sobre Medio Ambiente sirvieron de base para la redacción del AUE, pero de forma comprimida en número y mención a los más trascendentales. El artículo 130R, apartado 2, apunta los siguientes principios: principio de acción preventiva; principio de corrección, preferentemente en la fuente misma, de los ataques al medio ambiente; principio “quien contamina paga”.

---

<sup>66</sup> El Acta Única Europea (firmada en Luxemburgo y La Haya en Febrero de 1986, entrando en vigor el 1 de julio de 1987, DOCE L 169, 29-6-1987) consolidó definitivamente la base jurídica de las competencias de la Comunidad Europea en materia ambiental, al modificar el Tratado CEE, incluyendo un Título VII, nuevo, sobre “Medio Ambiente” (arts. 130R a 130T- Tratado CEE). Sobre este tema, confróntese FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio. "El régimen jurídico de las evaluaciones de impacto ambiental, las evaluaciones estratégicas y las auditorías ambientales en Castilla y León". In: QUINTANA LOPES, Tomás Alberto. (Dir.) y otros, *Derecho Ambiental en Castilla y León*, 2ª edición, Ed. Consejería de Medio Ambiente (JCyL), Valencia: Tirant lo Blanch, Valencia, 2009, pp. 60-63.

<sup>67</sup> LOZANO CUTANDA, Blanca. *Derecho Ambiental Administrativo*, 11ª edición, 1ª edición en la Editora LA LEY, Madrid, 2010, pp. 219-221.

También notase el principio de carácter horizontal de la política ambiental que proporcionó más amplitud para generar otros principios en los programas de acción ambiental y demás normativas.<sup>68</sup>

Especial relevancia se da al principio preventivo aquí tratado. Importante observar que aunque el principio preventivo pasó a tener sustantividad jurídica propia en la ocasión de la modificación del Acta Única Europea (juntamente con los principios de la corrección en la fuente de la contaminación, al de carácter horizontal de acciones ambientales y al principio de “quien contamina, paga”), antes de ello ya había sido incluido en el Acuerdo de los Ministros de Medio Ambiente Comunitarios realizado en 1972, en reunión que trató sobre los principios de la Política Ambiental Comunitaria. Tal principio hizo parte del Primer Programa Ambiental (1973-1976), siguiendo en los demás.<sup>69</sup>

El principio preventivo caracterizase en razón de la toma de medidas de protecciones ambientales todavía antes de que el daño o lesión se produzca, siendo interesante el surgimiento de la exigencia de autorizaciones para actividades industriales contaminantes, evaluación de impactos ambientales, etc.<sup>70</sup>

A la hora de elaborar sus acciones y medidas ambientales, la Comunidad tiene que tener en cuenta algunos elementos esenciales, así que el artículo 130R.3 instituye los pasos a seguir. Tendrá que tener en cuenta: los datos científicos y técnicos disponibles; las condiciones del medio ambiente en las diversas regiones de la Comunidad y las ventajas y las cargas que puedan resultar de la acción o de la falta de acción. Asimismo, el desarrollo económico y social de la Comunidad en su conjunto y el desarrollo equilibrado de sus regiones.

---

<sup>68</sup> PLAZA MARTÍN, Carmen. La política y el Derecho de medio ambiente de la Unión Europea: su desarrollo y evolución a través de los Tratados. En ORTEGA ALVAREZ, Luis Ignacio (coord), y otra, Estudios de la Unión Europea, ed. Universidad de Castilla-La Mancha, 2011, pp. 281-317.

<sup>69</sup> Sobre el principio preventivo, confróntese BETANCOR RODRÍGUEZ, Andrés. *Instituciones de Derecho Ambiental*, La Ley, Madrid, 2001, pp. 152-155.

<sup>70</sup> “El principio de acción preventiva significa que la Unión Europea ha de tomar medidas de protección ambiental aún antes de que se haya producido un daño o lesión al mismo. Este principio genera un conjunto de medidas de protección ambiental muy eficaces como la necesidad de autorizaciones para actividades industriales contaminantes, de la evaluación de los impactos ambientales, o de la realización de estudios de impacto ambiental...”, FERNÁNDEZ GARCÍA, Ricardo., “Principales obligaciones medioambientales para la pequeña y mediana empresa”, ECU – Ed. Club Universitario, San Vicente – Alicante, 2006, p. 14.

En esta ocasión la Política Comunitaria Ambiental gana más 3 características por razón de las referidas modificaciones. Dice el nuevo Tratado que la dicha Política es subsidiaria y mínima respecto a las políticas ambientales de los Estados Miembros, y es concurrente en relación con terceros Estados y organizaciones internacionales.<sup>71</sup>

A continuación, el proceso decisorio de la Política Ambiental es tratado por el artículo 130 S. El dispositivo prevé que el Consejo es el Órgano competente para decidir que especie de acción y en que condiciones va a ser tomada por la Comunidad. El artículo 130 T dice los Estados Miembros no están sujetos a la regla del artículo 130S cuando el tema estuviere relacionado a medidas de mayor protección ambiental. Es decir, los Estados tendrán la libertad de incrementar acciones y medidas de mayor protección ambiental posible, aunque no esté expreso en el Tratado.

La consideración de la protección del medio ambiente y una buena calidad de vida descritos como objetivos esenciales de la Comunidad, hicieron con que todas las dudas y cuestionamientos sobre las limitaciones, uso y combinaciones de artículos de los Tratados constitutivos en materia medioambiental fuesen aclaradas. La introducción de estos nuevos artículos creó un nuevo período en la política y en el Derecho Ambiental europeo.

A partir de ese momento la Comunidad dispuso de una base jurídica expresa y de una legitimación constitucional incontestable para patrocinar toda clase de providencias relacionadas al medio ambiente.<sup>72</sup> Este instrumento llevó a cabo el cambio más notable en la política ambiental comunitaria producida hasta la fecha, por atribuir

---

<sup>71</sup> FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio. "El régimen jurídico de las evaluaciones de impacto ambiental, las evaluaciones estratégicas y las auditorías ambientales en Castilla y León". In: QUINTANA LOPES, Tomás Alberto. (Dir.) y otros, *Derecho Ambiental en Castilla y León*, 2ª edición, Ed. Consejería de Medio Ambiente (JCyL), Valencia: Tirant lo Blanch, Valencia, 2009, pp. 60-63.

<sup>72</sup> De hecho, la doctrina señala que: "La década de los 80 trajo consigo un proceso renovador en la Comunidad Europea, que afectó de forma importante a la Política Ambiental Comunitaria, al consolidarla definitivamente a nivel jurídico". FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio., "Evolución y regulación actual de la Política Ambiental Comunitaria", *Noticias de la Unión Europea*, nº 153/1.997, p. 95.



de manera expresa la responsabilidad y competencias en las cuestiones ambientales de la Comunidad Económica Europea.<sup>73</sup>

Así que, no hay dudas que ello provocó a la consolidación y consagración de la protección ambiental como uno de los objetivos de la Comunidad, teniendo en cuenta que el criterio de la mayoría para la adopción de los acuerdos y la mayor intervención que se confiere al Parlamento Europeo en el proceso decisorio, permitió que la Comunidad adoptase medidas más rigurosas para la protección del medio ambiente. También porque se tornó explícita una base constitucional en los Tratados, otorgando un rango jurídico a una situación de hecho, superando los conflictos y dificultades de embasamiento jurídico del pasado.<sup>74</sup>

La Política Comunitaria medioambiental se desarrolla a través de la aprobación de Programas de Acción para períodos determinados que concretan los pasos que se deben dar, y la adopción de una abundante normativa que vincule la actuación de los Estados Miembros. En este periodo fue aprobado el Cuarto Programa Acción Comunitaria Europea sobre Medio Ambiente (1.987-1.992)<sup>75</sup>, correspondientemente al inicio de vigencia del AUE. El referido Programa extendía los objetivos de los programas anteriores con acciones más profundizadas, implantando el desarrollo de la política ambiental en el resto de las demás políticas comunitarias, obedeciendo las disposiciones del Tratado en lo que se refiere a extensión del medio ambiente como marco político global.

---

<sup>73</sup> Ángel Manuel Moreno Molina, considera que "El Acta Única Europea (AUE), que fue firmada en 1986 y entró en vigor en 1987, llevó a cabo el cambio más trascendental en la política ambiental comunitaria hasta la fecha. La gran aportación de este tratado modificativo de los constitutivos fue sin duda la atribución expresa de responsabilidades y competencias en materia ambiental a favor de la CEE, siendo importante subrayar que en ese momento dicho título de intervención todavía no quedó configurado como "política", sino como "acción". MORENO MOLINA, Ángel Manuel., "Derecho Comunitario del Medio Ambiente. Marco Institucional, Regulación Sectorial y Aplicación en España". Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S. A., Madrid, 2.006, p. 27.

<sup>74</sup> Está claro que fue el Acta Única Europea (entró en vigor 1 de julio de 1987) la que incorporó un Título específico de medio ambiente en el Tratado. A partir del Acta Única Europea, el procedimiento de armonización en la materia medio ambiental ha venido realizándose a través de los artículos 100 A y 130 S del Tratado (actuales artículos 95 y 175, respectivamente). ORTEGA ÁLVAREZ, Luis et al, *Lecciones del Derecho del Medio Ambiente*, 4. edición, Lex Nova, Valladolid, 2005. p. 78.

<sup>75</sup> DOC C 328/1 de 7-12-87.

### **3.2 - El Tratado de la Unión Europea y la consolidación de la Política Comunitaria del Medio Ambiente**

A pesar del Tratado de Roma (revisado solemnemente por el Acta Única Europea) haber proporcionado las bases legales para profundizar la integración europea, no fue suficiente para crear una fuerte unión monetaria y económica. Para ello ser posible habría que ocurrir cambios en las legislaciones nacionales bien como en todo el sistema de coordinación política.

En esta época, la Comunidad Europea buscaba alcanzar algunas finalidades, tales como: obtener la unión monetaria y económica; el avance de la eficacia de las instituciones; el complemento de la legitimidad democrática de las instituciones, además de la instauración de una política exterior y de seguridad común, y el desarrollo de la dimensión social de la Comunidad. Para alcanzar todo ello, sería necesario buscar nuevos procedimientos, etapas y condiciones peculiares.

A partir de ahí, empezaron a pensar y a llevar a cabo la idea de constituir un nuevo Tratado que lograra éxito en la conquistas de esos nuevos objetivos. Después de realizadas las conferencias intergubernamentales para decidir sobre el asunto,<sup>76</sup> el 7 de febrero de 1992, en la ciudad holandesa de Maastricht, fue firmado el Tratado de la Unión Europea, o también conocido Tratado de Maastricht, que entró posteriormente el vigor el 1 de noviembre de 1993.<sup>77</sup>

---

<sup>76</sup> Existieron dos Conferencias Intergubernamentales, una para la UEM y otra para la unión política. El Consejo Europeo de Hannover de 27 y 28 de junio de 1988 confió a un grupo de expertos presidido por Jacques Delors la tarea de preparar un informe que proponía las etapas concretas que llevarían a la unión económica. El Consejo Europeo de Dublín de 28 de abril de 1990, sobre la base de un memorándum belga sobre la reactivación institucional y de una iniciativa francoalemana que instaba a los Estados Miembros a estudiar la aceleración de la construcción política de Europa, decidió examinar la necesidad de modificar el Tratado CE para progresar en la vía de la integración europea. Finalmente, será en el Consejo Europeo de Roma de 14 y 15 de diciembre de 1990, donde se lanzarán las dos Conferencias Intergubernamentales. Un año después, sus trabajos dieron lugar a la Cumbre de Maastricht de 9 y 10 de diciembre de 1991. Véase El Portal de la Unión Europea, “La construcción de Europa a través de los Tratados”– EUROPA > Síntesis de la legislación > Acta Única Europea. Disponible en < [http://europa.eu/scadplus/treaties/maastricht\\_es.htm#TABLE](http://europa.eu/scadplus/treaties/maastricht_es.htm#TABLE)>. Acceso en 30 de dic. de 2008.

<sup>77</sup> CALVO HORNERO, María Antonia. “Organización de la Unión Europea, 3ª edición, Ed. Ramón Areces, Madrid, 2007, p. 69.

El Tratado de Maastricht instituye la Unión Europea<sup>78</sup>, la cual está dirigida por fundamentos inherentes a las Comunidades Europeas, la política exterior y de seguridad común, y la cooperación policial y judicial en materia penal. Las esferas en las cuales los Estados Miembros ejercen conjuntamente su soberanía a través de las instituciones comunitarias<sup>79</sup> dice respecto al régimen comunitario, donde la Comisión Europea presenta la propuesta, sigue la adopción por el Consejo y el Parlamento Europeo y el Tribunal de Justicia controla el cumplimiento del Derecho<sup>80</sup>.

En el Título V del Tratado de la Unión Europea está previsto el aspecto de la política exterior y de seguridad común (PESC). Ahí queda clara la sustitución en cuanto a las disposiciones contenidas en el Acta Única Europea además de consentir a los Estados Miembros promover acciones comunes en ámbito de política exterior. Eso se da mediante un proceso de toma de decisiones intergubernamental, que solicita con asiduidad a la unanimidad. La cooperación en los ámbitos de Justicia y asuntos de interior (JAI) está impuesta en el Título VI del Tratado de la Unión Europea. El tema

---

<sup>78</sup> Araceli Mangas Martín y Diego J. Liñán Noguerras (2010, p. 48-49), enseñan que: "La Unión Europea es una organización internacional constituida por sus Estados miembros de los que recibe las competencias para alcanzar los objetivos comunes que aquéllos quieren lograr mediante este instrumento jurídico organizativo. La finalidad del proceso es la "unión cada vez más estrecha" entre los pueblos de Europa. La Unión Europea no cambia ni transforma su naturaleza política y jurídica; sigue siendo una asociación voluntaria de Estados soberanos, a la que se dota de competencias concretas y limitadas que puede ejercer en las condiciones establecidas en los tratados internacionales que la regulan. No podía ser de otra manera entre Estados que siguen siendo soberanos e independientes en el orden internacional. Véase MANGAS MARTÍN, Araceli y LIÑÁN NOGUERAS, Diego J., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*. 6 ed. Madrid: Tecnos, 2010, pp. 48-49.

<sup>79</sup> FERREIRA MORONG, Fábio. "La Unión Europea y el Medio Ambiente en los Siglos XX y XXI". *Revista jurídica da Toledo de Presidente Prudente-SP- Intertemas, Presidente Prudente-SP*, ano 12, Vol. 14, ano. 2009, pp. 35-55.

<sup>80</sup> En lo que dice respecto a las instituciones ligadas al Tratado de la Unión Europea, se destaca que: "En la prolongación del Acta Única Europea, el papel del Parlamento Europeo se ve aún incrementado por el Tratado de Maastricht. El ámbito de aplicación del procedimiento de cooperación y el procedimiento del dictamen conforme se amplía a nuevos ámbitos. Además, el Tratado crea un nuevo procedimiento de codecisión, que permite al Parlamento Europeo adoptar actos conjuntamente con el Consejo. Este procedimiento implica contactos reforzados entre el Parlamento y el Consejo para llegar a un acuerdo. Además, el Tratado asocia al Parlamento con el procedimiento de investidura de la Comisión. Se reconoce el papel de los partidos políticos europeos en la integración europea. Contribuyen a la formación de una conciencia europea y a la expresión de la voluntad política de los ciudadanos europeos. En cuanto a la Comisión, la duración de su mandato se amplía de cuatro a cinco años para igualarlo al del Parlamento Europeo. Como el Acta Única, este Tratado amplía el recurso al voto por mayoría cualificada en el Consejo para la mayoría de las decisiones que dependen del procedimiento de codecisión y para todas las decisiones adoptadas según el procedimiento de cooperación. Para reconocer la importancia de la dimensión regional, el Tratado instituye el Comité de las Regiones. Compuesto de representantes de las colectividades regionales, este Comité tiene carácter consultivo". Véase El Portal de la Unión Europea, "La construcción de Europa a través de los Tratados"- EUROPA > Síntesis de la legislación > Acta Única Europea. Disponible en < [http://europa.eu/scadplus/treaties/maastricht\\_es.htm#TABLE](http://europa.eu/scadplus/treaties/maastricht_es.htm#TABLE)>. Acceso en 30 de dic. de 2008.

exige de la Unión una acción conjunta para permitir a los ciudadanos un realzado nivel de protección en un espacio de libertad, seguridad y justicia.<sup>81</sup>

Percibes que el Tratado de la Unión Europea contiene novedades importantes en el aspecto de la cohesión económica, monetaria y social<sup>82</sup>, más allá de obtener la solidaridad entre los Estados Miembros.

Entre esos aspectos, es importante señalar que el Tratado establece políticas comunitarias ligadas a la industria, protección del consumidor, educación, formación profesional, cultura y redes transeuropeas. Sobre la política económica, quedó clara la responsabilidad de los Estados Miembros en su deber de asegurar la coordinación de sus políticas económicas; instituir una guardia multilateral de esta coordinación; y también de resultar subordinados a reglas de conducta presupuestaria y financiera. Ya el objetivo de la política monetaria fue implantar una moneda única y garantizar su estabilidad a través de la seguridad de los precios y el respeto de la economía de mercado.

---

<sup>81</sup> Al propósito, de manera muy apropiada, Francisco. J. FONSECA MORILLO y Juan Antonio MARTÍN BURGO, destacan que “En este punto, quisiéramos insistir en el hecho que, a nuestro entender, Maastricht ha respondido con todas las rebajas negociadoras que se quieran— a la necesidad, sentida unánimemente, de simultanear la individualidad y especificidad de cada uno de los Estados con la puesta en común de una parte de sus competencias soberanas en el marco de la Unión, conscientes que en un mundo interdependiente y que tiende a la globalización en sus relaciones, no sólo económicas, sino también políticas, la mejor manera que tienen los Estados Miembros de ejercer plenamente su soberanía es poniéndola en común en aquellas áreas en que ello sea más eficaz”. Sigue los autores diciendo que “Así, pensamos que el nuevo Tratado de Maastricht, integrándose en un «continuum» dialéctico en el cual a una intensificación de la integración económica acompaña un ejercicio en común de políticas no estrictamente económicas, con unos mecanismos institucionales y decisorios cada vez más complejos, pero, al mismo tiempo, integrados, supone no solamente una profundización funcional o neofuncional de la Comunidad cuya cúspide la constituye el Acta Única, sino la clausura definitiva del debate sobre la vocación esencialmente económica de la Comunidad, clausura sintetizada por la nueva definición de la Comunidad como «Europea», suprimiendo el término «Económica» y, sobre todo, el comienzo de un nuevo enfoque en la construcción comunitaria, la cual no puede continuar definiéndose como un OPNI impreciso con finalidad política en términos de destino común, sino como una Unión con una identidad política con sus contornos y sus límites, única manera de asegurarse la adhesión de los pueblos y de los ciudadanos al proyecto comunitario”. FONSECA MORILLO, Francisco. J y MARTÍN BURGO, Juan Antonio. “La Unión Europea: Génesis de Maastricht”, Revista de Instituciones Europeas, pp. 520-521. Disponible en < [http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/5/RIE\\_018\\_001\\_197.pdf](http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/5/RIE_018_001_197.pdf)>. Acceso en 01 de ene. de 2009.

<sup>82</sup> Aquí podemos apuntar lo que ha sido hecho en el Tratado en razón de la ciudadanía europea, donde quedó claro que todo ciudadano en posesión de la nacionalidad de un Estado miembro es también ciudadano de la Unión. Con eso, pasaron a tener muchos derechos antes no reconocidos en el ámbito social, tales cuales: derecho de libre circulación y residencia en la Comunidad, derecho a votar y a ser candidato en las elecciones europeas y municipales en el Estado de residencia, derecho de petición ante el Parlamento Europeo y a presentar una denuncia ante el Defensor del Pueblo Europeo, derecho a protección diplomática y consular de un Estado miembro distinto del de origen en el territorio de un país tercero en el que Estado de origen no tenga representación.

Por otro lado, en cuanto a la materia medioambiental es cierto que el Tratado de la Unión Europea consagró definitivamente la instauración de una política comunitaria de medio ambiente, al prever en su artículo 2 el término novedoso del “crecimiento sostenible y no inflacionista que respete el medio ambiente”. Además de referir expresamente a la aplicación de una política de medio ambiente consignada en su artículo 3.<sup>83</sup>

Decimos novedoso en el marco de integración comunitaria porque hasta este momento los Tratados se limitaban a establecer como objetivo la promoción del desarrollo armonioso de las actividades económicas, y la expansión continuada y equilibrada, no apareciendo hasta entonces el concepto de desarrollo sostenible. El origen de este concepto fue extraído de los años ochenta y noventa a partir de hechos importantes en la cuestión ambiental, tales cuales el Informe de Brundtland y la Conferencia de Río de Janeiro de 1992, ya anteriormente comentados. La Comunidad Europea no solo adoptó el desarrollo sostenible en el Tratado de la Unión Europea, sino que lo convirtió en el eje central de su futura Política Ambiental, incrementando lo en los siguientes Programas de Acciones Ambientales.<sup>84</sup>

Los objetivos de la Comunidad Europea (art.2-TCE) están ligados al llamado “crecimiento sostenible” y no inflacionista que respete el medio ambiente. También la elevación del nivel y de la calidad de vida. Es decir, la Comunidad no solo ostenta competencias ambientales sino también en materia económica y desarrollo, y en múltiples matices con una fuerte incidencia ambiental, además de buscar la integración europea. El mismo artículo 2-TCE dice que los medios para la conquista de tales objetivos se materializan a través de las política ambiental o acciones comunes. Tal precepto deja expreso el termino “política ambiental”, integrándose, así, de forma ordinaria en los conceptos comunitarios.

---

<sup>83</sup> TOMÁS CARPI, Juan Antonio., y GASPAR, L. “Competitividad, medio ambiente y estrategia industrial: Los sectores metalmecánico, textil y del mueble, de la Industria Valenciana ante la política medioambiental de la Unión Europea”, Ed. Universitat de València, Valencia, 1995, pp. 162-163.

<sup>84</sup> Sobre el tema, véase KRAMER, Ludwig. "Presente y futuro de la política medioambiental europea". En GARCÍA URETA, Agustín (Coord.) y otros. Estudios de Derecho Ambiental europeo. Ed. Lete, Pamplona, 2005, pp. 223-265.

En relación a los principios, hubo importantes incrementos en el nuevo texto. En especial está el principio de la subsidiariedad, que pasa a ser principio general de la Comunidad, dejando de ser elemento privativo de la acción comunitaria en medio ambiente. También se introdujo el principio de integración de las exigencias medioambientales en todas las demás políticas de la Comunidad, lo que suprimió los problemas de las cuestiones de competencias. Por último el principio de la proporcionalidad, responsable por el hecho de que ninguna acción de la Comunidad excederá de lo necesario para alcanzar los objetivos del Tratado<sup>85</sup>.

Importante decir sobre el principio de cautela introducido por ese Tratado con intenciones de reforzar el principio preventivo. Tal principio descarta la necesidad de la certeza científica para toma de medidas para evitar riesgos o daños ambientales. En este contexto, es cierto que este principio afecta la gestión del riesgo y proporciona una base para la acción cuando la ciencia no está en condiciones de dar una respuesta clara, proporcionando un marco razonado y estructurado para la acción.<sup>86</sup>

También se hace hincapié a la modificación del contenido de los artículos 130R, 130S y 130T. En general, lo que antes era apenas “objeto de acción”, con la novedad del Tratado de la Unión Europea pasa a ser “Política Comunitaria Ambiental”. Siguiendo, el artículo 130S estableció cambios en el procedimiento de toma de decisiones en materia ambiental, adoptando entonces el criterio de la mayoría cualificada en sustitución de la exigencia de la unanimidad del Consejo, con algunas excepciones.<sup>87</sup>

---

<sup>85</sup> Sobre los principios en general, véase LOZANO CUTANDA, Blanca y PLAZA MARTÍN, Carmen, “La Política de Medio Ambiente”, Capítulo XX del libro *Políticas de la Unión Europea*, Varios autores, 3ª edición, Ed. Colex, Madrid, 2.006, pp. 705-814.

<sup>86</sup> FERNÁNDEZ GARCÍA, Ricardo., “Principales obligaciones medioambientales para la pequeña y mediana empresa”, ECU – Ed. Club Universitario, San Vicente – Alicante, 2006, p. 14.

<sup>87</sup> En este contexto, la doctrina apunta que: “No obstante, en el marco del Título de Medio Ambiente, determinadas materias seguirán siendo adoptadas por decisión unánime del Consejo y previa consulta del Parlamento y del Comité Económico y Social, puesto que en el apartado 2 del art. 130 S (que permanece en los mismos términos tras los Tratados de Ámsterdam y Niza como art. 175.2) se reservó a tal procedimiento las “disposiciones esencialmente de carácter fiscal”, las “medidas de ordenación territorial y de utilización del suelo con excepción de la gestión de los residuos y las medidas de carácter general, así como las medidas relativas a la gestión de los recursos hídricos”, y las “medidas que afecten significativamente la elección por un Estado miembro entre diferentes fuentes de energía y a la estructura general de su abastecimiento energético” (en estas materias solo es posible la adopción de disposiciones por mayoría cualificada cuando el Consejo, por unanimidad y previa consulta al Comité Económico y

Por otra parte, el Tratado de la Unión Europea constituye el Fondo de Cohesión destinado a la financiación de proyectos medioambientales y de transporte en algunos Estados Miembros.<sup>88</sup>

De tal manera, con la firma del Tratado de la Unión Europea (en Maastricht, el 7 de febrero de 1992 y que, una vez ratificado por todos los Estados, entró en vigor el 1 de noviembre de 1993, ocasión en que la "Comunidad Económica Europea" pasa a denominarse "Comunidad Europea")<sup>89</sup>, el reconocimiento del Derecho originario de la política ambiental fue fortalecido como una tarea propia de la Comunidad, una vez que la integración europea pasa a tener como uno de sus objetivos la protección del medio ambiente, además de buscar un desarrollo económico sostenible.

Más allá de las modificaciones estructurales ya comentadas arriba, la política comunitaria engloba expresamente la protección ambiental y el desarrollo sostenible, siendo pues, a partir de ahí, uno de los objetivos de la integración europea, de manera a combinar con equilibrio el desarrollo económico y la protección medioambiental.

Luego, en el tema ambiental, el Tratado de la Unión Europea fue responsable por una mayor consolidación de la Política Ambiental, respecto a su regulación en el Acta Única Europea.

### **3.3 - El Tratado de Ámsterdam, los principios rectores y su influencia en la protección ambiental**

---

Social así lo establezca)". LOZANO CUTANDA, Blanca. *Derecho Ambiental Administrativo*, 11º edición, 1º edición en la Editora LA LEY, Madrid, 2010, p. 223.

<sup>88</sup> Sobre norma comunitaria y modificaciones del Tratado de la Unión Europea, véase ARANGUENA PERNAS, Aurelio. "Auditoria medioambiental en la empresa", Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1994, pp. 46-47.

<sup>89</sup> Sobre la regulación de la política ambiental de la Comunidad Europea, escribe Dionisio Fernández de Gatta Sánchez que: "Sin embargo, es en la parte del Tratado de la Unión Europea dedicada a constituir la Comunidad Europea (Título II, art. G-TUE) en la que se regula la Política Ambiental Comunitaria. Ya es sintomático, respecto a esta regulación, que el artículo G-TUE haya suprimido el adjetivo de "Económica" a la Comunidad Europea, eliminando un casi exclusivo objetivo "economista" y cuantitativo, para integrar aspectos cualitativos y políticos en su texto (entre ellos, de forma ordinaria, los ambientales). FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio., "Evolución y regulación actual de la Política Ambiental Comunitaria", Noticias de la Unión Europea, nº 153/1.997, pp. 104-105.

La siguiente gran innovación de los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas ocurrió en el año de 1997 con el Tratado de Ámsterdam. Después de muchos estudios y negociaciones de la Conferencia de Representantes de los Gobiernos de los Estados Miembros, el instrumento fue firmado en el dicho año, pasando a vigorar a partir de 01 de mayo de 1999.<sup>90</sup>

Factores como la mundialización de la economía y sus consecuencias sobre el empleo, la rápida evolución de la situación internacional, así como los desequilibrios ecológicos, además de la lucha contra el terrorismo y amenazas para la salud pública, exigieron de la Unión Europea mejoras e incrementos en su estructura política e institucional.

De una manera general, las aportaciones del Tratado de Ámsterdam a la Comunidad fueron percibidas en los campos del empleo; al derecho al trabajo; a la formación, prevención y seguridad en caso de accidentes laborales; los derechos de ciudadanía; mejoramiento de la libre circulación de personas, bienes, servicios y capitales. También contribuyó para el avance del sistema de seguridad con cooperaciones entre las fuerzas policiales y judiciales, además de hacer inversiones para investigaciones, estadística y documentaciones en el ámbito penal internacional. Fue favorable para una mayor atención en salud pública y a los derechos de los consumidores, y en especial a la protección y mejora de calidad del medio ambiente en todas las políticas sectoriales.<sup>91</sup>

Además, el Tratado de Ámsterdam contribuyó también para que la Unión Europea pudiese resguardar mejor sus intereses en la circunstancia internacional, sea en la parte económica con el crecimiento de la adopción de la política comercial común, sea con la reforma política ligada a la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC).<sup>92</sup>

---

<sup>90</sup> Sobre los pasos y procedimientos del panorámico histórico sobre la constitución del Tratado de Ámsterdam, ver la página del “Portal de la Unión Europea”, disponible en <<http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/a09000.htm>>. Acceso en 04 de ene. de 2009.

<sup>91</sup> MANGAS MARTÍN, Araceli y LIÑÁN NOGUERAS, Diego J., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*. 6 ed. Madrid: Tecnos, 2010, p. 41.

<sup>92</sup> BERUMEN, Sergio A., y ARRIAZA IBARRA, Karen. “Estructura económica de la Unión Europea”, ed. ESIC, Madrid, 2006, pp. 154-160.



Las reformas institucionales previstas en el Tratado de Ámsterdam aclararan diversos temas, como por ejemplo: el ámbito de aplicación y el funcionamiento del procedimiento de codecisión, que refuerza la función del Parlamento Europeo; la ponderación de los votos en el Consejo de la Unión Europea, y la ampliación de la votación por mayoría cualificada. Igualmente la estructura y el funcionamiento de la Comisión Europea, y concretamente la dimensión óptima del Colegio de Comisarios con el mejoramiento de su capacidad de iniciativa y la función de su presidente. Asimismo contribuyó para desarrollar la función del Tribunal de Justicia en ámbitos tales como los derechos fundamentales y en varios aspectos relacionados de cerca con la seguridad interior de la Unión Europea.

También favoreció el reforzamiento de la función del Tribunal de Cuentas, del Comité Económico y Social y del Comité de las Regiones; incentivó una mayor participación y una mejor información de los Parlamentos nacionales en las actividades de la Unión Europea, y a la consolidación del principio de subsidiariedad mediante la inclusión de un protocolo que contiene líneas directrices jurídicamente vinculantes. Por fin, creó la posibilidad de que los Estados Miembros que así lo deseen profundicen la cooperación entre ellos mismos.<sup>93</sup>

En lo que se refiere al medio ambiente, el Acta Única Europea incorporó, como es sabido, un título específico sobre medio ambiente. Este título fue objeto de ciertas modificaciones tras la segunda y tercera revisión a los tratados instituyentes de las Comunidades Europeas y de la actual Unión Europea que efectuara, primero, el Tratado de la Unión Europea (1992) y después, el Tratado de Ámsterdam (1987). En la versión consolidada del Tratado de la Comunidad Europea resultado del Tratado de Ámsterdam, en vigor desde el 1 de mayo de 1999, en nuevo Título XIX (antiguo título XVI, antes de la nueva numeración) cuenta con tres artículos: los artículos 174, 175 y 176 TCE. En el primero de los preceptos, se especifican los objetivos, principios y características de la política ambiental de la Comunidad Europea.<sup>94</sup>

---

<sup>93</sup> Sobre el Tratado de Ámsterdam, véase DOMÍNGUEZ SERRANO, Judith. “El funcionamiento del sistema de protección ambiental de la Unión Europea: principios, instituciones, instrumentos”, Revista Estudios Demográficos y Urbanos, Vol. 22, núm. 3, p. 695. Disponible en <[http://revistas.colmex.mx/revistas/11/art\\_11\\_1175\\_8917.pdf](http://revistas.colmex.mx/revistas/11/art_11_1175_8917.pdf)>. Acceso en 20/12/2008.

<sup>94</sup> BETANCOR RODRÍGUEZ, Andrés., “Instituciones de Derecho Ambiental”, Ed. La Ley, Madrid, 2001, p. 354.

En este Tratado el medio ambiente y la protección ambiental pasa a tener más fuerza en la nueva representación destinada a las finalidades de la integración europea, una vez que el artículo 2 del Tratado agrega como misión de la Comunidad el logro de un alto nivel de protección<sup>95</sup> y de mejora de la calidad del medio ambiente<sup>96</sup>, acrecentándose al ya conocido y ahora más destacado objetivo de suscitar un desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad.

La protección de la salud de las personas, la utilización prudente y racional de los recursos naturales y el fomento de medidas a escala internacional dirigidas a los problemas ambientales, también hicieron parte de los objetivos del Tratado de Ámsterdam. En cuanto los principios, siguen mantenidos los mismos principios previstos en la Acta Única Europea y Tratado de la Unión Europea<sup>97</sup>, es decir, la política medio ambiental insculpada en ese Tratado se fundó en los principios de cautela y acción preventiva, de corrección en la fuente misma, y de quien contamina paga.<sup>98</sup>

Además de ello, aparece como base para alcanzar un nivel de protección elevado del medio ambiente el llamado Principio de Integración, que tiene como finalidad incluir las exigencias de la protección del medio ambiente en la definición y en la realización de las demás políticas y acciones de la Comunidad (actual artículo 6). Resaltase que anteriormente ello figuraba en el Título dedicado al medio ambiente

---

<sup>95</sup> Para alcanzar un nivel de protección elevado, “tiene que reforzar las consideraciones medioambientales y mejorar lo antes posible la situación existente”. MUNS ALBUIXECH, Joaquín., “Lecturas de Integración Económica. La Unión Europea.”, 3ª edición, UBE – Edición Universidad de Barcelona, Barcelona, 2005, p. 121.

<sup>96</sup> Andrés Betancor Rodríguez enseña que “Más generalmente podemos considerar por calidad ambiental aquel estado de la naturaleza o del ambiente que permite considerar que ésta no ve amenazada su propia existencia ni, por consiguiente, la de los elementos que la integran, como los propios seres humanos.” Sigue diciendo que: “ Ya en su significado estricto, (la calidad ambiental legal) ya en su significado amplio (la calidad ambiental ecológica), la política de la Comunidad Europea tiene en la calidad su objetivo, máxime, cuando proteger la calidad de la Naturaleza es proteger la propia existencia tanto del conjunto o sistema, como la de sus elementos o partes. Desde esa perspectiva se comprende por qué el TCE establece y cualifica la política que tiene por tal este objetivo en relación con tres términos: conservación, protección y mejora. Con estos términos se quiere indicar que la acción comunitaria tiene que ser lo más amplia posible para alcanzar el objetivo esencial de la calidad ambiental.” BETANCOR RODRÍGUEZ, Andrés., “Instituciones de Derecho Ambiental”, Ed. La Ley, Madrid, 2001, p.356.

<sup>97</sup> Sobre el Tratado de Ámsterdam, confróntese FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio. Sistema jurídico-administrativo de protección del medio ambiente. Ratio Legis, Salamanca, 2012, pp. 70-72.

<sup>98</sup> RUIZ MACIÁ, José Pascual., “Los cimientos de los Estados Unidos de Europa”, Ed. Netbiblo, La Coruña, 2007, p. 478.

dentro de las políticas de la Comunidad, con lo que se subraya su importancia como principio general inspirador de toda actuación comunitaria.<sup>99</sup>

El Tratado de Ámsterdam dio un paso cualitativo importante en la relación al medio ambiente y la política de cooperación al desarrollo, cuando incorporó el principio de integración del medio ambiente en las demás políticas comunitarias. Sin embargo, su ratificación de los principios impuestos por los tratados anteriores también contribuyera para la protección ambiental.

De hecho, el Tratado de Ámsterdam convirtió un objetivo político fundamental de la Unión. En precisa asociación con los Estados Miembros, la Unión Europea asumió la responsabilidad de garantizar un alto nivel de bien estar para todos los ciudadanos y reintegrar la calidad del medio ambiente donde se haya deteriorado. Y de la misma manera actuar para mantener el equilibrio esencial necesario para una adecuada calidad de vida y un desarrollo sostenible.

### **3.4 - Incidencia Ambiental del Tratado de Niza**

El estatuto jurídico de la Unión Europea tuvo un nuevo cambio formal el 1 de febrero de 2003, cuando el Tratado de Niza pasa a vigorar. En el preámbulo del dicho Tratado se demuestra el deseo de los Estados Miembros de llevar a cabo el proceso iniciado por el Tratado de Ámsterdam, con el objetivo de tomar medidas destinadas a que las instituciones de la Unión Europea pasasen a marchar como una Unión extendida y desarrollada.<sup>100</sup>

La Conferencia Intergubernamental que dio lugar al Tratado de Niza tenía como tarea establecer providencias para la ampliación de la Unión Europea, y crear nuevas reglas sobre el tamaño, la composición de las Instituciones y el sistema de

---

<sup>99</sup> LOZANO CUTANDA, Blanca. *Derecho Ambiental Administrativo*, 11ª edición, 1ª edición en la Editora LA LEY, Madrid, 2010, p. 224.

<sup>100</sup> La doctrina señala que: “La nueva modificación del estatuto jurídico de la Unión Europea, producido por el Tratado de Niza de 26 de febrero de 2001 con efectos de 1 de febrero de 2003, se justifica en su propio preámbulo en el deseo de los Estados Miembros de llevar a término el proceso iniciado por el Tratado de Ámsterdam con el fin de preparar a las instituciones de la Unión Europea funcionar en una unión ampliada”. ALLUÉ BUIZA, Alfredo., CALONGE VELAZQUEZ, Antonio., y otros, “La reforma institucional en el Tratado de Niza”, Ed. Lex Nova, Valladolid, 2004, p. 16.

adopción de decisiones. Ello podría ocurrir a través de la revisión de los Tratados anteriores con el enfoque dirigido a las cooperaciones reforzadas, al tamaño y constitución de la Comisión, la ponderación de las votaciones en el Consejo y el aumento de la votación por mayoría cualificada.

No obstante los cambios introducidos por el Tratado de Niza en el equilibrio institucional sean considerados de baja complejidad, la reforma institucional fue calificada de técnica y de limitada. Eso porque las modificaciones se quedaron alrededor del funcionamiento y la composición de las instituciones, además de las cooperaciones reforzadas. En las cuestiones institucionales, el Consejo de la Unión Europea y la nueva ponderación de votos en el Consejo, adoptó medidas de reajuste del peso respectivo de los Estados Miembros en favor de los más poblados y reparto de los votos en una Unión de 25 y luego de 27 Estados Miembros.<sup>101</sup>

En la Comisión Europea hubo modificaciones en su composición, con incremento en el refuerzo de los poderes del Presidente, y también en el sistema para su nombramiento. En el Sistema jurisdiccional ocurrió nuevo reparto de las competencias entre las dos instancias (Tribunal de Justicia y Tribunal de Primera Instancia) y apareció la posibilidad de crear salas jurisdiccionales especializadas. El Parlamento acogió la ampliación del procedimiento de codecisión y modificación del número de diputados que corresponde a cada Estado miembro y a futuros Estados Miembros. El Tribunal de Cuentas, el Comité Económico y Social Europeo y el Comité de las Regiones siguieron la composición y nombramiento de los miembros.<sup>102</sup>

En lo que toca los procedimientos de decisión, fue observado, como ya dicho, las cooperaciones reforzadas y la votación por mayoría cualificada. En la primera, el Tratado de Niza flexibilizó el sistema de cooperaciones reforzadas, acogiendo condiciones menos estrictas, supresión del derecho de veto y ampliación de los ámbitos concernientes. En la segunda, se atentó a la ampliación de la votación por

---

<sup>101</sup> FERREIRA MORONG, Fábio. "La Unión Europea y el Medio Ambiente en los Siglos XX y XXI". Revista jurídica da Toledo de Presidente Prudente-SP- Intertemas, Presidente Prudente-SP, ano 12, Vol. 14, ano. 2009, pp. 35-55.

<sup>102</sup> Sobre las modificaciones institucionales en el Tratado de Niza, confróntese SÁENZ DE SANTAMARÍA, Paz Andrés. "La reforma institucional en el Tratado de Niza". Gaceta jurídica de la Unión Europea y de la competencia, nº 211, 2001 , pp. 11-26.

mayoría cualificada respecto a una treintena de nuevas disposiciones que entraron en el ámbito de este procedimiento de decisión.

Además de ello, otras reformas cuentan a algunas disposiciones temáticas inherentes a los derechos fundamentales, a la seguridad y a la defensa. Asimismo en relación a la cooperación judicial en materia penal, al estatuto de los partidos políticos europeos, así como a algunas disposiciones contenidas en las declaraciones y protocolos anejos al Tratado.<sup>103</sup>

Con todo esto, percibes que el Tratado de Niza incorporó las reformas institucionales que pudieron proporcionar la gestión de una futura Constitución Europea con el objetivo de reforzar todavía más la Unión Europea.

En materia de medio ambiente, el Tratado de Niza no implanta modificaciones sustanciales, a pesar de que innegablemente las novedades que lo agregan en relación con las instituciones y los procesos de decisión implicaron en la formación del Derecho del medio ambiente.<sup>104</sup>

En general, hubo cambios en el artículo 175 TCE además del surgimiento de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 2000, aprobada por los Presidentes del Parlamento Europeo, de la Comisión y del Consejo, en la Conferencia celebrada en Niza en 2000. Esta Carta, aunque no tenía valor jurídico vinculante, fue importante para el medio ambiente, porque en el Título IV se trató de la solidaridad, estableciendo la integración y la garantía del desarrollo sostenible en conjunto con la protección y mejora de la calidad del medio ambiente en las políticas de la Unión Europea.

---

<sup>103</sup> Sobre la reforma institucional llevada a cabo en el Tratado de Niza, véase BLÁZQUEZ PEINADO, María Dolores. "La reforma institucional en el Tratado de Niza." Noticias de la Unión Europea, N° 230, 2004, pp. 5-18.

<sup>104</sup> FERREIRA MORONG, Fábio. "Aspectos generales de la protección jurídica ambiental de la actual Unión Europea", Revista Direito e Liberdade, Natal/Brasil, ano 6, v. 12, n° 1, jan./jun. 2010, pp. 25-44. Disponible en <[http://www.esmarn.tjrn.jus.br/revistas/index.php/revista\\_direito\\_e\\_liberdade/article/view/350](http://www.esmarn.tjrn.jus.br/revistas/index.php/revista_direito_e_liberdade/article/view/350)>. Acceso en 03 feb. 2011.

Es decir, las acciones y políticas de la Unión tendrían a partir de ahí, que se adecuaren para componer en todos sus objetivos la integración de las exigencias ambientales, incluso también tener medidas para fortalecer la protección y elevar su calidad del medio ambiente.<sup>105</sup>

En este período las pocas reformas ocurrieron tras las normas ya existentes y con algunas excepciones, a ejemplo de la Directiva de acceso a la información ambiental. Las cuestiones de la contaminación del agua y aire fueron valorizadas globalmente a través de las importantes Directivas en ese periodo (en 1996 y 2000 respectivamente). El surgimiento de las técnicas alternativas de protección ambientales y las normas aprobadas para llevar a cabo tales intenciones, también fueron importantes al desarrollo de la política y programas ambientales.<sup>106</sup>

A tal efecto, podemos concluir que realmente la reforma institucional llevada a cabo en Niza fue conceptualizada de técnica y de un poco limitada. Ciertamente es que el Tratado no introduce modificaciones importantes en el equilibrio institucional, sino que más bien presume arreglos en la cuestión referente al funcionamiento y a la composición de las instituciones y, por otra, las cooperaciones reforzadas.

El Tratado de Niza contribuyó para mantener las normas que ya existían en el aspecto de protección ambiental y también para mejorar algunos otros temas, tales como la promoción de arrancar un desarrollo económico armonioso, sostenible y

---

<sup>105</sup> Sobre el Tratado de Niza, véase LOZANO CUTANDA, Blanca. *Derecho Ambiental Administrativo*, 11ª edición, 1ª edición en la Editora LA LEY, Madrid, 2010, pp. 225-230.

<sup>106</sup> La doctrina destaca que: “A nuestro juicio, y aún reconociendo que existe una tendencia evidente al alza o mejora y profundización continua de la política ambiental europea, este período no ha sido de una gran riqueza creativa. Antes bien, la mayoría de las normas han consistido en retoques y actualizaciones de normas preexistentes, con notables excepciones como la directiva de acceso a la información ambiental (1990); se ha intentado establecer un enfoque más global y comprensivo en dos campos importantes del Derecho ambiental, como son la contaminación de las aguas y de atmósfera, mediante la aprobación de sendas directivas marco en 1996 (aire) y 2000 (agua). También hemos asistido durante este período a un cierto cambio en la filosofía regulatoria de la Comunidad, y han entrado en escena las llamadas técnicas alternativas de protección ambiental. Así se han aprobado sendas normas en asuntos tan novedosos como la gestión ambiental o el etiquetado ecológico, aspectos que se analizan en el capítulo X de esta obra. También se han aprobado en este periodo dos nuevos programas plurianuales, el quinto (años 1992-2000) y el sexto (años 2002-2010), que se analizan en el capítulo siguiente”. MORENO MOLINA, Ángel Manuel., “Derecho Comunitario del Medio Ambiente. Marco Institucional, Regulación Sectorial y Aplicación en España”. Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S. A., Madrid, 2006, p. 30.

equilibrado, respetando el medio ambiente y buscando un alto nivel de protección y de mejora de su calidad.

La Unión Europea siguió en busca de la reconfiguración institucional después del Tratado de Niza. Uno debate amplio y complejo sobre el futuro de la Unión Europea fue celebrado por la Conferencia Intergubernamental a través de la “Declaración sobre el futuro de la Unión”, que buscaba abordar cuestiones importantes a fin de simplificar los Tratados y aclarar algunas dudas institucionales. En 2001, con la Declaración de Laeken, el Consejo Europeo decidió convocar una convención para desarrollar la pretendida reforma. Después, un proyecto de Tratado instituyendo una Constitución Europea fue elaborado por la Convención en julio de 2003.<sup>107</sup>

Tras las muchas negociaciones de la Conferencia Intergubernamental de 2003, se consigue un acuerdo político sobre el dicho proyecto de Constitución el año siguiente. Sin embargo, la ratificación de la esperada Constitución Europea no fue posible en razón de los conflictos que hubo en determinados Estados Miembros por razón de la ratificación.

Resaltase que el tratado constitucional no lleva a cabo ningún importante cambio o transformación en el régimen actual de las competencias y de la política de la instancia europea en el sector del medio ambiente. Sólo hay leves retoques de índole puntual, estilístico o técnico en algunos preceptos. Tímidos avances, pues, que no dejan de continuar la senda, constantemente agrandada, por la que discurre la actividad de las instituciones europeas en defensa del entorno.<sup>108</sup>

Así que, con el rechazo del texto constitucional durante su proceso de ratificación, la Unión Europea, tras casi siete años de encuentros y desencuentros, logró alcanzar un acuerdo sobre el nuevo Tratado de Lisboa, que como antes hicieron el Acta

---

<sup>107</sup> Sobre la Constitución Europea, confróntese FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio. Sistema jurídico-administrativo de protección del medio ambiente, 2º edición, Ratio Legis, Salamanca, 2013, pp. 26-27.

<sup>108</sup> MORENO MOLINA, Ángel Manuel., “Derecho Comunitario del Medio Ambiente. Marco Institucional, Regulación Sectorial y Aplicación en España”. Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S. A., Madrid, 2.006, pp. 36-37.

Única Europea, el Tratado de Maastricht, el de Ámsterdam y el de Niza, tiene por finalidad modificar los tratados vigentes para adaptarlos a la nueva realidad europea.<sup>109</sup>

#### **4 - El Tratado de Lisboa de 2007: las últimas y actuales modificaciones en el Sistema de Integración Europea y su incidencia en el Medio Ambiente**

No hay dudas que los Estados Miembros de la Unión Europea disfrutaban de buenas condiciones, tales como: un mercado libre y sin divisas; los puestos de trabajo; la evolución de los derechos de los trabajadores; la libre circulación de personas y un medio ambiente más sano. Sin embargo, las estructuras jurídicas que las instituyeron estaban dirigidas para una Unión Europea menos desarrollada, una vez que no preveían los desafíos actuales que afectan el mundo como el cambio climático y una recesión mundial. Además de ello, su ampliación a 28 Estados Miembros<sup>110</sup> supone la natural necesidad de modificaciones.

Estos problemas pueden ser afrontados a través de reformas y mejoras en el sistema de trabajos institucionales. El Tratado de Lisboa, firmado en diciembre de 2007 y en vigor el 01 de diciembre de 2009, es el instrumento que llevó en cuenta los cambios económicos, medioambientales, políticos y sociales, además de demostrar la necesidad de contestar las pretensiones de los ciudadanos europeos.

Tiene como sus principales objetivos hacer que la Unión Europea sea más democrática, eficiente y transparente, al tiempo que da a los ciudadanos y a los Parlamentos Nacionales más información sobre lo que ocurre en la Unión. Otorga

---

<sup>109</sup> MATÍA SACRISTÁN, Ángela., en su artículo “El Tratado de Lisboa en el proceso de construcción europea”, en el Boletín de información del Ministerio de Justicia, Año 62, nº 2058, 2008, pp. 1023-1036.

<sup>110</sup> El 1 de julio de 2013 Croacia se convirtió en el 28º país de la UE. Había solicitado la adhesión en 2003 y las negociaciones comenzaron en 2005. Ahora el objetivo es una integración aún mayor: está previsto que Croacia se incorpore al espacio Schengen en 2015 y que pase de la kuna al euro tan pronto como su economía reúna los criterios de inflación, finanzas públicas, estabilidad de los tipos de cambio y tipos de interés. Al igual que otros países de la Unión Europea, Croacia debe aplicar las leyes acordadas en la Unión Europea sobre una gran variedad de aspectos: seguridad alimentaria, medio ambiente, reconocimiento de las cualificaciones profesionales de otros países, etc. Sobre el tema de incorporación de Croacia a la Unión Europea. Véase El Portal de la Unión Europea en "EUROPA. Funcionamiento de la UE. Países. Estados miembros. Croatia." Disponible en <[http://europa.eu/about-eu/countries/member-countries/croatia/index\\_es.htm](http://europa.eu/about-eu/countries/member-countries/croatia/index_es.htm)>. Acceso en 30 de jun. de 2013.



Europa de una voz más clara y más fuerte en el mundo, protegiendo asimismo los intereses nacionales y garantizando el fundamental proceso de integración europea.<sup>111</sup>

#### **4.1 - Los nuevos Tratado de la Unión Europea y Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea**

Uno de los aspectos formales o estructuras más importantes modificados por el Tratado de Lisboa ha sido la extinción de la Comunidad Europea (CE) sustituyéndola por la Unión Europea (UE), a la que se otorga por primera vez personalidad jurídica propia. En este contexto, el Tratado de la Comunidad Europea no desaparece, si no que solamente es modificado y pasa a llamarse “Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión”.<sup>112</sup>

Es decir, con el Tratado de Lisboa, la nueva organización de los Tratados pasa a ser: un Tratado base, el Tratado de la Unión Europea (TUE) modificado y con reformas fundamentales; y uno de Funcionamiento, el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), que reforma y cambia el nombre del Tratado de la Comunidad Europea (CE), y que tiene la función de desarrollar el Tratado de la Unión Europea (TUE).<sup>113</sup>

Por otra parte, cabe aclarar que, de manera sorprendentemente, el Tratado de Lisboa estableció el mantenimiento del Tratado de la Comunidad Europea de

---

<sup>111</sup> FERREIRA MORONG, Fábio. "La Unión Europea y el Medio Ambiente en los Siglos XX y XXI". Revista jurídica da Toledo de Presidente Prudente-SP- Intertemas, Presidente Prudente-SP, ano 12, Vol. 14, ano. 2009, pp. 35-55.

<sup>112</sup> El Tratado de Lisboa es el más reciente paso en el avance hacia el reforzamiento de la Unión Europea Este Tratado no unifica los Tratados sino que se mantienen los tres existentes con los cambios que introduce este nuevo instrumento, aunque el Tratado de la Comunidad Europea pasará a denominarse Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Junto a él, se mantienen el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica. La denominación "Comunidad" se sustituye a lo largo de todo el texto de los Tratados por el de "Unión", reconociéndose ya expresamente personalidad jurídica a la Unión Europea. Sobre este tema, confróntese LOZANO CUTANDA, Blanca. *Derecho Ambiental Administrativo*, 11º edición, 1º edición en la Editora LA LEY, Madrid, 2010, pp. 225-226.

<sup>113</sup> ALDECOA LUZÁRRAGA, Francisco; GUINEA LLORENTE, Mercedes. La Europa que viene: El Tratado de Lisboa. 2. ed. Madrid: Marcial Pons, 2008, pp. 58-60.

la Energía Atómica<sup>114</sup>, ya que materialmente su contenido podrá perfectamente pasar a ser un parte del nuevo Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.<sup>115</sup>

En este contexto, los principales cambios materiales sucedidos fueron: el refuerzo del perfil político de la Unión Europea; la clarificación y explicitación de las relaciones de la UE y sus Estados Miembros; fortificación del papel del Parlamento Europeo y otorga de nuevas competencias a los Parlamentos nacionales. Asimismo, la protección de los derechos de los ciudadanos gracias a la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea; promoción de cambios en el Consejo y Comisión, haciendo que la toma de decisiones a nivel europeo sea más eficiente, etc.

La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión, que es un texto que reúne los derechos fundamentales en vigor en la Unión Europea y que ahora se dota del mismo valor jurídico que los Tratados. Además de señalar derechos que están muy relacionados con el desarrollo sostenible y el medio ambiente, la Carta enuncia diversos derechos, libertades y principios, siendo los más destacados: los derechos a la vida y a la integridad de la persona; la libertad de empresa; el derecho de propiedad; la protección de la salud y el acceso a los servicios de interés económico general. Asimismo, el derecho a la protección de los consumidores; el derecho a una buena

---

<sup>114</sup> El artículo 106 bis de la versión consolidada del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea C 327/1, de 26 de octubre de 2012 (2012/c 327/01), trata de la aplicación de determinadas disposiciones del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y establece que: 1. Se aplicarán al presente Tratado el artículo 7, los artículos 13 a 19, los apartados 2 a 5 del artículo 48, y los artículos 49 y 50 del Tratado de la Unión Europea, el artículo 15, los artículos 223 a 236, los artículos 237 a 244, el artículo 245, los artículos 246 a 270, los artículos 272, 273 y 274, los artículos 277 a 281, los artículos 285 a 304, los artículos 310 a 320, los artículos 322 a 325 y los artículos 336, 342 y 344 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, así como el Protocolo sobre las disposiciones transitorias. 2. En el marco del presente Tratado, las referencias a la Unión y al «Tratado de la Unión Europea», al «Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea» o a los «Tratados» que figuran en las disposiciones mencionadas en el apartado 1, así como las de los Protocolos anejos tanto a dichos Tratados como al presente Tratado, deben entenderse, respectivamente, como referencias a la Comunidad Europea de la Energía Atómica y al presente Tratado. 3. Las disposiciones del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea no obstarán a lo dispuesto en el presente Tratado.

<sup>115</sup> Dionisio Fernández de Gatta Sánchez destaca que: " Sorprendentemente, el Tratado de Lisboa opto por el mantenimiento del Tratado de La Comunidad Europea de La Energía Atómica (Protocolo nº 2 anejo al mismo, y cuya versión consolidada se publico en DOUE C 84, 30.3.2010), ya que materialmente su contenido podrá perfectamente pasar a ser un parte del nuevo TFUE; si bien parece que continua vigente La políticamente muy correcta posición de no iniciar debate alguno sobre La energía nuclear (a pesar de que tal cuestión ya se está planteando seriamente, y precisamente en el debate sobre el cambio climático)". FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio. Sistema jurídico-administrativo de protección del medio ambiente, 2º edición, Ratio Legis, Salamanca, 2013, p. 88.

administración; el derecho a la tutela judicial efectiva y los derechos de acceso a los documentos.<sup>116</sup>

A tal efecto, es evidente que la Carta de Derechos Fundamentales señala derechos que están muy relacionados con el desarrollo sostenible y el medio ambiente, de modo que el dicho instrumento refuerza los aspectos ambientales y de sostenibilidad.<sup>117</sup> Es decir, todos estos derechos descritos en la Carta aglutinan una extensión ambiental que consiente invocarlos en todas las situaciones derivadas de daños medioambientales.

Notase grandes reformas generales, transformaciones institucionales, reformas en el ámbito competencial<sup>118</sup> y en el sistema decisorio, además de las revoluciones en el ámbito de los derechos humanos y en materia económica y

---

<sup>116</sup> MARTÍN VALVERDE, Antonio y MIRANDA BOTO, José María. "El Tratado de Lisboa y el Derecho Social de la Unión Europea." Actualidad Laboral, Nº 19, Sección Estudios, Quincena del 1 al 15 Nov. 2010, pág. 2246, tomo 2, Editorial LA LEY. LA LEY 13367/2010, pp. 01-14.

<sup>117</sup> En relación a la Carta de Derechos Fundamentales, Dionisio Fernández de Gatta Sánchez apunta que: "Finalmente, los aspectos ambientales y de sostenibilidad son asimismo visibles en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (firmada también en Lisboa el 12 de Diciembre de 2007, y cuya versión consolidada se publicó en DOUE C 83, 30.3.2010). En efecto, el propio Preámbulo de la Carta señala que la Unión trata de fomentar un desarrollo equilibrado y sostenible. En la estructura de la Carta, la referencia al medio ambiente y al desarrollo sostenible se incluye en su art. 37, en el Título IV relativo a la "Solidaridad", al señalar que: "*En las políticas de la Unión se integrarán y garantizarán, conforme al principio de desarrollo sostenible, un nivel elevado de protección del medio ambiente y la mejora de la calidad*". Precepto este redactado sobre la base del anterior Tratado de la Comunidad Europea, ya analizados, y sobre determinadas Constituciones nacionales (aunque se separa de ellas en el modo de afrontar la cuestión)." FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio. Sistema jurídico-administrativo de protección del medio ambiente, 2ª edición, Ratio Legis, Salamanca, 2013, p. 88.

<sup>118</sup> En el tema de competencias, el señala que la distribución de competencias entre la Unión Europea y de los Estados Miembros queda más clara y organizada. Este es un aspecto fundamental, pues la Unión Europea constituye una organización supranacional a la que los Estados han cedido algunas competencias soberanas en ejercicio del principio de atribución, pero que coexiste con los Estados que la conforman; consiguientemente, se plantea un escenario donde hay competencias exclusivas de la Unión (por ejemplo, en las cuestiones relativas a la Unión aduanera, la política comercial común y el euro), competencias compartidas entre la Unión y los Estados miembros, así como ámbitos de competencia de estos últimos en los que, sin embargo, la Unión puede prestar su apoyo en materia de financiación. En aquellos asuntos que no son de competencia exclusiva de la Unión, ésta deberá siempre guiarse por los principios de subsidiariedad y proporcionalidad; a efectos de cautelar la subsidiariedad (en términos que la Unión no actúe cuando se trate de cuestiones de competencia de los Estados, incluso en los planos regional y local) se atribuye un papel activo a los Parlamentos nacionales, que, permanentemente, recibirán oportuna información sobre las propuestas normativas que vayan a ventilarse en las instituciones de la Unión.

monetaria. Del mismo modo, innovaciones en materia de acción exterior, en el espacio de libertad, seguridad y justicia.<sup>119</sup>

En el ámbito medioambiental,<sup>120</sup> el Tratado establece que la Unión deberá colaborar para alcanzar el desarrollo sostenible europeo y buscar un nivel elevado de protección del medio ambiente y mejora de su calidad.

Para ello, tendrá que luchar a favor de la conservación, la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente, la protección de la salud de las personas y la utilización prudente y racional de los recursos naturales. Del mismo modo ampliar el fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas

---

<sup>119</sup> En síntesis, se plantea una estructura conformada por siete instituciones principales: el Consejo Europeo (integrado por los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros y que pasa a tener un Presidente permanente), el Consejo (compuesto, en cada uno de los niveles, por representantes de rango ministerial de los Estados miembros, que se alternan rotativamente cada seis meses a la cabeza del mismo), el Parlamento Europeo, la Comisión Europea, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (que abarca al Tribunal de Justicia, el Tribunal General y Tribunales especiales), el Banco Central Europeo y el Tribunal de Cuentas. En la perspectiva de dotar a la Unión Europea de una estructura mejor articulada que permita una presencia eficaz de ésta en la Comunidad Internacional, se contempla la figura de un Presidente permanente del Consejo Europeo, elegido por un período de dos años y medio que puede extenderse por tiempo similar una sola vez.. Al mismo tiempo, se plantea integrar las tareas que anteriormente estaban atribuidas al Alto Representante en materia de Política Exterior y Seguridad Común y al Comisario responsable de Relaciones Exteriores en la Comisión; en ese orden de ideas, hay un Alto Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, quien, a su vez, es Vicepresidente de la Comisión y preside las reuniones del Consejo de Asuntos Exteriores, donde toman parte los Ministros de Asuntos Exteriores de los veintisiete Estados miembros. También se crea un Servicio Exterior y pasa a haber Delegaciones de la Unión ante terceros países y organizaciones internacionales, que, por cierto, coordinan su actuación con las misiones diplomáticas y consulares de los Estados miembros; estos últimos mantienen su propia capacidad de actuación internacional, incluyendo, en el caso de Francia y del Reino Unido, su condición de miembros permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Sobre el tema, también escribe resumidamente ALDECOA LUZÁRRAGA, Francisco; GUINEA LLORENTE, Mercedes. La Europa que viene: El Tratado de Lisboa. 2. ed. Madrid: Marcial Pons, 2008, pp. 68-72.

<sup>120</sup> En el Tratado de Lisboa, el término “Medio Ambiente” está presente en las siguientes disposiciones: en el artículo 1, disposiciones generales, párrafo 3, en las disposiciones generales relativas a la acción exterior, nuevo artículo 10, A, letra f. En el nuevo artículo 2, C, letra e, y referencias en el tema del cambio climático que ha modificado el antiguo artículo 174, además del nuevo artículo 176, A, 1, conforme disposiciones del mismo artículo 2. En las versiones consolidadas del Tratado de la Unión Europea (TUE) y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) el término “Medio Ambiente” aparece en las siguientes instrucciones: En el TUE modificado, aparece en el preámbulo, décimo párrafo, en el artículo 3, párrafo 3 y en el artículo 21, letra f. En el TFUE está en los artículos 4 letra e, artículos 11, 114 párrafos 3 y 5. Artículo 177 segundo párrafo, 191 como título, y artículo 194. En el protocolo sobre la cohesión económica, social y territorial el medio ambiente aparece en el décimo segundo párrafo y también en la Carta de los Derechos Fundamentales, en su artículo 37. FERREIRA MORONG, Fábio. "La Unión Europea y el Medio Ambiente en los Siglos XX y XXI". Revista jurídica da Toledo de Presidente Prudente-SP- Intertemas, Presidente Prudente-SP, año 12, Vol. 14, año. 2009, pp. 35-55.

regionales o mundiales del medio ambiente, y en particular luchar contra el cambio climático.<sup>121</sup>

La Política de la Unión se basará en varios principios, siendo los más destacables los principios de cautela y de acción preventiva; el principio de corrección de los atentados al medio ambiente, preferentemente en la fuente misma, y el principio de quien contamina paga. La dicha política aún tendrá en cuenta las condiciones del medio ambiente en las diversas regiones de la Unión; las ventajas y las cargas que puedan resultar de la acción o de la falta de acción; los datos científicos y técnicos disponibles. Además, el desarrollo económico y social de la Unión en su conjunto y el desarrollo equilibrado de sus regiones.<sup>122</sup>

La cuestión del cambio climático emerge como una de las principales preocupaciones del Tratado de Lisboa. Con el nuevo Tratado, combatirlo en el plano internacional pasa a ser objetivo específico de la política medioambiental de la Unión Europea. El Tratado añade a la lista de objetivos de esta política el apoyo a la actuación internacional en la lucha contra el cambio climático. De este modo reconoce expresamente el papel de liderazgo mundial que en este campo debe desempeñar la Unión Europea.<sup>123</sup>

Por las razones expresadas, observase que tras el fracaso de la Constitución Europea, que, pese a su denominación, era propiamente un Tratado con el que se modificaban los Tratados de la Unión Europea y de las Comunidades Europeas, la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el 1 de diciembre de 2009, instituye un punto de inflexión para la Unión Europea. En efecto, tal circunstancia concluye a un complicado proceso que buscaba adecuar la estructura y funcionamiento de la Unión a la realidad actual de 28 Estados Miembros, así como proyectar una acción exterior consistente que confiriese mayor intensidad y capacidad de interlocución en el plano internacional a un

---

<sup>121</sup> Sobre el Tratado de Lisboa, confróntese LOZANO CUTANDA, Blanca. Derecho Ambiental Administrativo, 11ª edición, 1ª edición en la Editora LA LEY, Madrid, 2010, pp. 228-230.

<sup>122</sup> BECERRIL ATIENZA, Belén; BELLIDO BARRIONUEVO, María; LOZANO MANEIRO, Amparo. Principios básicos de las Instituciones y del Derecho de la Unión Europea. Madrid: Universitas S.A., 2009, pp. 73-74.

<sup>123</sup> PÉREZ DE NANCLARES, José Martín y; URREA CORRES Mariola. El Tratado de Lisboa. Madrid: Marcial Pons, 2008, p. 137.

bloque que establece una importante potencia política y económica, además de una relevante fuente de cooperación reflejada en todo el mundo.

El Tratado de Lisboa establece una reforma del Tratado de la Unión Europea y del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, de modo que, a partir de su entrada en vigor, este último se convierte en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, puesto que la Unión sustituye y sucede a la Comunidad Europea.

A tal efecto, la Unión pasa a contar con personalidad jurídica propia y se instituye importantes cambios en las Instituciones, Órganos y Organismos. Asimismo, el Tratado de Lisboa refuerza la dimensión democrática y participativa en las instituciones de la Unión Europea. En el tema de competencias, se señala que la distribución de competencias entre la Unión Europea y de los Estados Miembros queda más clara y organizada.

En virtud del Tratado de Lisboa, el Tratado de la Unión Europea y el Tratado de Funcionamiento de la Unión revisten naturaleza de Derecho primario. La Carta de los Derechos Fundamentales pasa a ser jurídicamente vinculante para la mayoría de Estados Miembros, incorporando una extensión ambiental adecuada a la protección ambiental y al desarrollo sostenible.

Adicionalmente, el Tratado de Lisboa aborda otros temas importantes, tales como la ciudadanía de la Unión; el espacio europeo de investigación y la necesidad de una política espacial coherente. Igualmente, trató del y la política europea de seguridad y defensa y, a su vez, modificó el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de Energía Atómica y otros instrumentos, manteniéndolo en vigor.

En ámbito medioambiental, el Tratado de Lisboa abordó la colaboración y cooperación de la Unión Europea a fin de lograr el desarrollo sostenible europeo y buscar un nivel elevado de protección del medio ambiente y mejora de su calidad; además de luchar contra el cambio climático. Para ello, estableció directrices importantes destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente.

En conclusión, el Tratado de Lisboa asegura el propósito de adecuar la estructura e institucionalidad de la Unión Europea, respondiendo a su actual composición y al reto de una presencia más activa y eficaz de ésta en el mundo, especialmente en cuanto a las cuestiones medioambientales y el desarrollo sostenible. Es decir, el nuevo Tratado lleva a cabo importantes modificaciones en el panorama europeo actual, en particular al tema del medio ambiente, sirviendo de ejemplo a los sistemas políticos, jurídicos y administrativos no solo para los Estados Miembros, como para todos los países del mundo.

## **5 - Los Programas Ambientales de la Unión Europea y la Prevención y el Control Integrado de la Contaminación**

La búsqueda de conquistas dirigidas al consumismo exagerado e inconsciente, más allá del intento permanentemente de obtener un mejor nivel de vida, hicieron establecer un fuerte desequilibrio entre el hombre y la naturaleza. Ello ocurrió porque para tener óptimas o superiores condiciones de vida el hombre tiene que desarrollar medios para tanto, y la naturaleza es la principal fuente de recursos primarios hacia lograr tales prosperidades.

Así que, la explotación humana sin límites y sin control, sumada al avance industrial y tecnológico producido en el siglo XVIII, fue el grande punto de partida para conquistar la dicha mejora y calidad de la vida humana. Ahora bien, cierto es que la revolución industrial y el progreso tecnológico pudieran proporcionar una inmensa y rápida mejora del nivel de vida del hombre, pero, ello no ha sido tan maravilloso como se parece. Para obtener esos éxitos, el hombre tuvo que pasar a explotar mucho más intensamente y en condiciones extremadamente agresivas el medio ambiente. El lujo y el placer humano fueron adquiridos a costa de demasiada y descontrolada utilización de los recursos naturales, además de convertir los progresos industriales y tecnológicos en graves perjuicios al propio hombre.

A tal efecto, tal progreso humano, sin duda, ha traído consigo importantes perjuicios para el hombre, entre los que se incluyen los ambientales y el deterioro del equilibrio ecológico por la aparición de contaminaciones, cada vez más graves. Asimismo, el agotamiento progresivo de algunos recursos naturales y el menoscabo de

las condiciones de vida. Se produce, así, un desequilibrio entre el medio natural y las demandas que el hombre solicita del mismo (materias primas, alimentos, etc.). En efecto, dicho desequilibrio, con ese deterioro ambiental anexo, aunque no uniforme en nuestro planeta, supone una amenaza, a mayor o menor plazo, para toda la humanidad, precisamente porque, al menos por ahora, nuestra única posibilidad de existencia reside en este planeta.<sup>124</sup>

Delante de esos hechos, como ya hemos visto anteriormente, en la década de 1960 y 1970, la preocupación y la concienciación del hombre hizo con que empezase a constituir medidas de protección ambiental a nivel internacional. En Estocolmo, en el año de 1972, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano admitió de manera global la existencia de los graves problemas ambientales, reclamando la toma de medidas muy pronto. Tal hecho influyó las Comunidades Europeas en relación a la preocupación con el medio ambiente y la toma de providencias pertinentes al mismo, no obstante ya antes haber tomado algunas medidas de consideración ambiental, tales como: el “Informe sobre la Política Industrial de la Comunidad” transmitido al Consejo por la Comisión el 20 de marzo de 1970; el tercer programa de política económica a medio plazo, aprobado por el Consejo el 9 de febrero de 1971; la Primera Comunicación de la Comisión sobre Política de la Comunidad en Materia Ambiental en julio de 1971 y la Primera Comunicación de la Comisión al Consejo, el 24 de marzo de 1972, sobre un Programa de la Comunidad Europea sobre Medio Ambiente. Asimismo, la Conferencia en Venecia el abril de 1972 sobre “La industria y la sociedad en la Comunidad” y las influencias de la Cumbre de Jefes de Estado o de Gobierno de París el 1972.<sup>125</sup>

Las cuestiones de la interpretación y de los fundamentos jurídicos de la protección del medio ambiente en los Tratados constitutivos como objetivo propio de la Comunidad Europea<sup>126</sup>, bien como la resistencia de algunos Estados Miembros en

---

<sup>124</sup> FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio., “La Política Ambiental Comunitaria: Especial referencia a los Programas Ambientales”, Revista de Instituciones Europeas, nº 3/1985, p. 724.

<sup>125</sup> Sobre el proceso de adopción de la política ambiental comunitaria, véase FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio., “La Política Ambiental Comunitaria: Especial Referencia a los Programas de Acción”, Revista de Administración Pública, nº 111/1986, pp. 734-735.

<sup>126</sup> A ese respecto, Blanca Lozano Cutanda, esclarece que: “El fundamento jurídico en los Tratados constitutivos de la protección del medio ambiente como objetivo propio de la Comunidad Europea se



respecto a la competencia para proponer una política ambiental comunitaria,<sup>127</sup> fueron amenizadas en razón de la especial consideración y preocupación hacia intentar solucionar factores importantes, como las discrepancias entre las legislaciones ambientales de los Estados Miembros; la contaminación transfronteriza y la busca de la mejora duradera del nivel de vida. Igualmente como la necesidad de investigaciones comunitarias y la necesidad de conexión de la política Ambiental Comunitaria a las demás políticas industrial, social, de protección de los consumidores, energética, regional, etc.<sup>128</sup>

---

buscó en el artículo 2 del Tratado de Roma, pues aunque ninguna referencia se hacía en él al medio ambiente, se interpretó de un modo amplio que al establecer como misión de la Comunidad la promoción de "un desarrollo más armonioso de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad" y "una expansión continua y equilibrada", la consecución de este objetivo requería necesariamente la adopción de una política ambiental comunitaria. Así lo declaró el Consejo al aprobar en 1972 el Primer Programa comunitario de acción ambiental, en cuyo Preámbulo leemos: "conforme al artículo 2 del Tratado, es tarea de la CEE promover en la Comunidad un desarrollo armonioso de actividades económicas y una expansión continua y equilibrada, que ahora no pueden concebirse sin una lucha eficaz contra las contaminaciones y perturbaciones ni sin mejorar la calidad de vida y la protección del medio ambiente (...)". Esta interpretación abrió la puerta a la acción comunitaria en esta materia fundada en el artículo 235 del Tratado CEE (actual artículo 308 del TCE), en virtud del cual la existencia de un objetivo dado implica la de cualesquiera poderes razonablemente necesarios para alcanzarlo. Se trata de la denominada "doctrina de los poderes implícitos" que permite paliar las insuficiencias de los poderes que se le han conferido a la Comunidad para la consecución de sus objetivos, disponiendo que "cuando una acción de la Comunidad resulte necesaria para lograr, en el funcionamiento del mercado común, uno de los objetivos de la Comunidad, sin que el presente Tratado haya previsto los poderes de acción necesarios al respecto, el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta a la Asamblea (actual Parlamento), adoptará las disposiciones pertinentes". A partir de entonces, en caso de que el artículo 100 no bastase para justificar una acción comunitaria ambiental (lo que ocurría cada vez con mayor frecuencia, pues cuanto mayor iba siendo el carácter puramente ambiental de las directivas comunitarias menor solía ser su incidencia directa en los aspectos económicos propios de un mercado común), ésta podía fundarse en el artículo 235, que se utilizó con mucha frecuencia en combinación con el anterior". LOZANO CUTANDA, BLANCA., "Derecho Ambiental Administrativo", 8ª edición, Ed. Dykinson, Madrid, 2007, p. 146.

<sup>127</sup> La doctrina señala que: "La competencia de la Comunidad en materia de medio ambiente no dejó por ello, sin embargo, de ser una cuestión controvertida, y existían Estados, como Francia, que discutían la autoridad de la Comunidad para proponer una política ambiental común a nivel comunitario y para desarrollarla por medio de reglamentos y directivas, y defendían que la materia de medio ambiente debía seguir siendo "intergubernamental" (lo que explica que los Programas de Acción Comunitarios en materia de protección ambiental y muchas de las medidas adoptadas para su aplicación fueran aprobadas, además de por las autoridades comunitarias, por los representantes de los Gobiernos de los Estados Miembros). LOZANO CUTANDA, Blanca. Derecho Ambiental Administrativo, 11ª edición, 1ª edición en la Editora LA LEY, Madrid, 2010, p. 217.

<sup>128</sup> Las causas de tal adopción, algunas de las cuales han servido para aplicar varios de los artículos de los Tratados que hemos examinado, las podemos sistematizar así: a) Las diferencias entre las legislaciones ambientales de los Estados Miembros pueden afectar al buen funcionamiento del mercado común mediante la creación de distorsiones en la competencia y barreras técnicas al comercio intracomunitario. b) La segunda razón deriva directamente de la naturaleza de los problemas incluidos en el medio ambiente: si la contaminación no se detiene en las fronteras nacionales, es lógico que la Comunidad, al contar con poderes aplicables a todos los Estados Miembros, tenga una visión más amplia y completa de los problemas ambientales y de sus soluciones. Por ello, la Comunidad supone la dimensión más eficaz, a nivel político y geográfico, para abordar los problemas ambientales. c) Entre los objetivos de la Comunidad (Preámbulo, párrafo 3 y art. 2-TCEE) se incluye la «mejora continua del nivel de vida», en el

La voluntad de intentar proponer medidas y acciones para arreglar tales factores, ampararan también la adopción de la política ambiental comunitaria. Delante de ello, en 1972 la cumbre de los Jefes de Estado y de Gobierno hiciera una “declaración” donde reclamaba a la Comunidad Europea la creación de un programa que propusiere acciones y medidas favorables al medio ambiente. Pues bien, tras los empujes anteriores surge borrador del Primer Programa de Acción de las Comunidades Europeas sobre Medio Ambiente elaborado por la Comisión, siendo lo mismo trasladado al Consejo y aprobado y adoptado formalmente por Declaración del Consejo y de los representantes de los Gobiernos de los Estados Miembros el 22 de noviembre de 1973.

La Conferencia de Ministros comprometidos con los temas del medio ambiente realizado en la ciudad de Bonn en la Alemania, encausó el marco general de la política comunitaria ambiental, donde fue enfocada la aprobación de Programas de Acción con plazos determinados y dirigidos a través de acciones concretas a favor del medio ambiente, además de la adopción de una abundante normativa vinculante destinada a las acciones de los Estados Miembros para hacer valer los principios de la política comunitaria ambiental.<sup>129</sup>

Por lo que respecta a la naturaleza jurídica de los planes o programas, la doctrina presenta algunas posiciones demostrando que los mismos pueden establecerse en formas vinculantes o no. Las primeras (de fuerza vinculante) tienen características de naturaleza normativa, mientras las segundas (sin valor vinculante), poseen carácter político y definen objetivos de la política ambiental dirigidas hacia situar la futura actividad normativa y administrativa de los poderes públicos. En ese contexto, vemos

---

cual se incluye, sin lugar a dudas, el medio ambiente. Este argumento, con mención expresa del artículo 2, será mantenido por los programas de acción ambientales, como veremos. La determinación de normas y la puesta a punto de dispositivos anticontaminación necesitan numerosas investigaciones. Investigaciones que, por su elevado coste, en algunas ocasiones, y para evitar duplicidades, es conveniente que se coordinen, al menos, a nivel comunitario, tendiéndose, cada vez más, a que la propia Comunidad lleve a cabo tales investigaciones en aquellos casos que sean de interés común. Si la Comunidad realiza estas investigaciones y pone en marcha esas normas y dispositivos, su control ha de ser, también, a nivel comunitario. e) La Política Ambiental Comunitaria tiene relaciones muy estrechas con otras políticas comunitarias (industrial, energética, regional, social, protección de los consumidores). FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio., “La Política Ambiental Comunitaria: Especial Referencia a los Programas de Acción”, Revista de Administración Pública, nº 111/1986, pp. 736-733.

<sup>129</sup> ORTEGA ÁLVAREZ, Luis. (Dir.), y otros, “Lecciones del Derecho del Medio Ambiente”, 4º edición, Ed. Lex Nova, Valladolid, 2005, p. 74.

que la naturaleza de los planes puede variar de acuerdo con el procedimiento adoptado en su aprobación como de su propio contenido.<sup>130</sup>

Resaltase que los Programas se aprobaron mediante declaración (el primero en 1973) y resolución (los dos posteriores). Por ser asunto de competencia comunitaria y nacional, además de suponer un compromiso demasiado amplio entre la Comunidad y los Estados Miembros, bien como presumir la base de la Política Ambiental Comunitaria, estas declaraciones o resoluciones son adoptadas de manera conjunta por el Consejo y los representantes de los Gobiernos de los Estados Miembros, reunidos en el Consejo, siguiendo el proceso decisonal normal de los actos normativos comunitarios, demostrando ser una especie de carácter mixto.

En el aspecto puramente formal, las resoluciones o declaraciones inciden de forma indirecta a través de actos normativos comunitarios típicos en el Derecho de los Estados Miembros, lo que descarta su eventual consideración puramente política. Por lo tanto, pasan a ser consideradas como fuentes subsidiarias del Derecho Comunitario complementario. Ya la naturaleza jurídica del contenido de los programas (material) es traducida por las propias declaraciones o resoluciones cuando admiten las ideas buscadas en materia ambiental comunitaria, punteando el marco, las acciones y principios que conllevan esos pensamientos y objetivos a la efectividad a través de los actos normativos comunitarios típicos.<sup>131</sup>

Importante decir que los Programas de Acción eran aprobados como una especie de acercamiento y estrategia generales, nunca siendo adoptados formalmente como tales. Consistían en declaraciones de intención de carácter político que definían todas las providencias que estaban previstas para un determinado periodo, asentada en

---

<sup>130</sup> Para algunos autores, la naturaleza jurídica de los primeros programas de acción sobre medio ambiente no posee una naturaleza jurídica vinculante, pero son considerados los antecedentes de las normas que se adoptan y pueden servir como un criterio interpretativo de las mismas. GALINDO MARTÍN, Miguel Ángel y FERNÁNDEZ JURADO, Yolanda., "Política socioeconómica en la Unión Europea", Delta Publicaciones, Madrid, 2006, p. 312.

<sup>131</sup> Fernández De Gatta Sánchez, cree que "No obstante, en materia ambiental, dado su fundamento en el artículo 2-TCEE, estas declaraciones o resoluciones tienen «valor normativo reflejo», incidiendo indirectamente; a través de actos normativos comunitarios típicos, en el Derecho de los Estados Miembros, no siendo, pues, meras declaraciones políticas. Constituyen lo que se ha llamado «Derecho Comunitario complementario» o fuentes subsidiarias de tal Derecho". FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio., "La Política Ambiental Comunitaria: Especial Referencia a los Programas de Acción", Revista de Administración Pública, nº 111/1986, p. 740.

un contexto general, con prioridades establecidas, incluso con definiciones de posibles cambios en la ejecución de los planos.

A pesar de ello, la base jurídica para las medidas comunitarias no eran constituidas por los planos de acción, sin embargo, ellos representan algo más que un mero compromiso voluntario y político del Consejo y de los Estados Miembros para buscar concluir sus objetivos.<sup>132</sup>

No obstante la imprecisión en cuanto a la naturaleza jurídica de los programas de acción, no hay dudas que los mismos son la pieza clave de la política ambiental comunitaria y fuentes de orientación del derecho ambiental, además de implicar en el involucramiento de personas no sólo en el esclarecimiento de las políticas, sino también en su plena ejecución y desarrollo<sup>133</sup>.

Actualmente, la forma jurídica exigida por el artículo 175.3 es la de decisión, que es jurídicamente vinculante.<sup>134</sup>

Ahora bien, sin la existencia de los planes de acción implantados en la Comunidad Europea, no sería posible alcanzar a la protección completa y eficaz del medio ambiente. Tales planes forman la estructura básica de la política ambiental comunitaria, donde a través de sus instrumentos hacen posible el intento de proteger el medio ambiente y prevenir, reducir y controlar la contaminación general.

---

<sup>132</sup> KRÄMER, Ludwing., “Derecho Ambiental y Tratado de la Unión Europea”. Traducción: L. Parejo Alfonso y Á. Manuel Moreno Molina. Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales, Madrid, 1.999, pp. 136-137.

<sup>133</sup> Enfocando la importancia de los Programas de Acción, Mora Ruiz, escribe que: “En definitiva, en el nivel de Derecho comunitaria ambiental, en el nivel de los programas, si bien no realiza grandes aportaciones en cuanto a la construcción conceptual ni precisa la naturaleza jurídica de estos acuerdos, tiene la virtud de ir consolidando su presencia como instrumento de tutela ambiental relacionada con una orientación concreta del Derecho Ambiental más reciente, cual es la de conseguir el máximo de sujetos implicados no sólo en el momento de definición de las políticas, sino también en la de su efectivo cumplimiento. MORA RUIZ, Manuela., “La gestión ambiental compartida: función pública y mercado”, Ed. Lex Nova, Valladolid, 2007, p. 252.

<sup>134</sup> KRÄMER, Ludwing., “Derecho Ambiental y Tratado de la Unión Europea”. Traducción: L. Parejo Alfonso y Á. Manuel Moreno Molina. Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales, Madrid, 1.999, p. 138.

En este contexto, concomitantemente a los Tratados instituyentes de la Comunidad Europea y sus influencias en la Política Ambiental Comunitaria, los Programas de Acción de las Comunidades Europeas sobre Medio Ambiente han contribuido en demasiado con las políticas de protección y preservación del medio ambiente. Sus principios y medidas que van desde el principio correctivo hasta el de prevención, han avanzado a partir de una tímida protección para un mejor funcionamiento de la economía interna hasta cambiarse en uno de los medios más protectores del medio ambiente.

### **5.1 - El Primer Programa de Acción de las Comunidades Europeas sobre Medio Ambiente. Principios correctivo y preventivo de la Política Ambiental Comunitaria**

El Primer Programa de Acción de las Comunidades Europeas sobre Medio Ambiente (1973-1977),<sup>135</sup> aprobado en base en el artículo 235 y 100 del TCEE, ante la falta de previsión jurídica expresa en la época<sup>136</sup>, instituyó los objetivos y los principios de la Política Ambiental Comunitaria. También en él se recogían medidas concretas para controlar y reducir los efectos contaminantes más graves, como las emisiones atmosféricas y los vertidos al medio acuático.<sup>137</sup>

Además de especificar los objetivos y principios de la política ambiental de la Comunidad Europea, fijaba las acciones prioritarias, incluía un listado de medidas básicamente correctivas, y aludía a técnicas preventivas. También contribuyó para dar coherencia y efectos internacionales de las medidas ambientales adoptadas, y a las futuras. Tuvo su enfoque principal a los problemas de contaminación y las medidas más ajustadas para adoptar en ese contexto.

---

<sup>135</sup> Resolución del Consejo del 22 de noviembre de 1973, DOCE C 112 de 20-12-1973. Este programa comprende el periodo de 1973 a 1977 y su objetivo es corregir el deterioro del medio ambiente.

<sup>136</sup> La doctrina señala que: “En aquel momento, los Tratados no incluían ninguna base jurídica para llevar a cabo acciones de ese tipo, por lo que se tuvo que recurrir al artículo 235 en el que se permitía actuar por unanimidad en otros ámbitos de acción que no estuvieran previstos en el Tratado, o bien al artículo 100 relativo al mercado interior por su clara relación con el medio ambiente en cuestiones tales como, por ejemplo, la imposición de medidas relativas a los límites de emisión de vehículos que tienen un efecto directo sobre la comercialización de los productos”. SARASÍBAR IRIARTE, Miren., “Régimen jurídico del cambio climático”, Editorial Lex Nova, 2006, p. 144.

<sup>137</sup> MUNS ALBUIXECH, Joaquín., “Lecturas de Integración Económica. La Unión Europea.” 3ª edición, UBe – Edición Universidad de Barcelona, Barcelona, 2005, p. 348.

Aún si ha destacado por incluir por primera vez ciertas medidas preventivas, tales como el principio de “quien contamina paga” y el principio de precaución, ambos supuestos en materia ambiental, recogidos posteriormente en el Tratado como principios claves de la Política Ambiental Comunitaria.<sup>138</sup>

El citado Programa tenía sus objetivos políticos y los principios de actuación de la Política Ambiental Comunitaria descritos puestos en su primera parte constitutiva. Ya la especificación detallada de las acciones a desarrollar en el bienio 1973-1975, fuera consignada en la segunda parte del dicho instrumento.<sup>139</sup>

Los objetivos de dicha Política señalados son: la lucha contra la contaminación; el mantenimiento de los equilibrios ecológicos; la lucha contra la explotación irracional de los recursos naturales; la concienciación, a todos los niveles, desde el del ciudadano europeo hasta el plano internacional, de la necesidad de una tarea activa en defensa del medio ambiente<sup>140</sup>, además de orientar el desarrollo de acuerdo con requerimientos de calidad, especialmente mediante la mejora de las condiciones y del marco de vida.

El objetivo de la lucha contra la contaminación se caracteriza por la función de prevenir, reducir y, en la medida de lo posible, suprimir la contaminación y el deterioro; ya hacia asegurar la protección de la biosfera también es preciso mantener un equilibrio ecológico satisfactorio.

La lucha contra explotación irrazonable de recursos naturales tiene como fines garantizar la buena gestión e impedir cualquier explotación de los recursos y del

---

<sup>138</sup> SARASÍBAR IRIARTE, Miren. “Régimen jurídico del cambio climático”, Editorial Lex Nova, 2006, p. 144.

<sup>139</sup> Tratando de objetivos y principios de la política ambiental comunitaria, BETANCOR RODRÍGUEZ, A., cita a LÓPEZ RAMÓN: “no es posible distinguir principios de los objetivos. A su juicio, todos son principios. Frente a esta opinión sostenemos que esta distinción está realizada por el propio legislador comunitario. Entendemos que los intérpretes nos corresponde extraer las consecuencias jurídicas de esa distinción. Además, el contenido y funcionalidad de los principios y de los objetivos, como se detallará más adelante, permite dar contenido a la distinción que aquí se sostiene, siguiendo la llevada a cabo por el propio legislador”. BETANCOR RODRÍGUEZ, Andrés, “Instituciones de Derecho Ambiental”, Ed. La Ley, Madrid, 2001, p. 354.

<sup>140</sup> ORTEGA ÁLVAREZ, Luis. (Dir.), y otros, “Lecciones del Derecho del Medio Ambiente”, 4º edición, Ed. Lex Nova, Valladolid, 2005, pp. 74-75.

medio natural que causen daños significativos al equilibrio ecológico. El objetivo de la concienciación visa la creación de medidas protectoras del medio ambiente en escala internacional destinadas a hacer frente a problemas regionales o mundiales del medio ambiente.

El objetivo estratégico final de la política ambiental es orientar el desarrollo de acuerdo con requerimientos de calidad de vida.<sup>141</sup>

Fijados los objetivos del programa, la continuación sería el respecto de una serie de principios hacia alcanzar el cumplimiento de los dichos objetivos. Los principios descritos en el Primer Programa de Acción Europeo sobre el Medio Ambiente han permanecido en los sucesivos Programas de Acción que les han seguido, incluso en gran parte fueran recogidos en el Acta Única Europea en sus artículos 100 A, 130 R, 130S y 130T.<sup>142</sup>

Los principios establecidos en la Conferencia de Ministros de Medio Ambiente, de Bonn, en 1972, se manifestaron puntualmente de la siguiente forma: la mejor política ambiental consiste más en prevenir la creación de contaminación y deterioro en su origen, que posteriormente combatir sus efectos. Esta política ambiental puede y debe ser compatible con el desarrollo económico y social; los efectos sobre el medio ambiente deberían tenerse en cuenta en las fases lo más iniciales posibles de todos los procesos técnicos de planificación y de toma de decisiones. Asimismo, se debe evitar cualquier explotación de los recursos y del medio natural que implique un importante daño al equilibrio ecológico; el nivel de conocimientos científico y tecnológico, en la Comunidad, debería mejorarse a fin de seguir una acción eficaz para conservar y mejorar el medio ambiente y combatir la contaminación y el deterioro.

En esta misma línea, se debería fomentar la investigación en este campo; el coste de la prevención y eliminación del deterioro debe ser pagado, en principio, por el contaminador; asegurar que las actividades llevadas a cabo en un Estado no supongan

---

<sup>141</sup> Sobre la calidad ambiental, véase BETANCOR RODRÍGUEZ, Andrés., "Instituciones de Derecho Ambiental", Ed. La Ley, Madrid, 2001, p. 356.

<sup>142</sup> CALVO HORNERO, María Antonia. "Organización de la Unión Europea, 3ª edición, Ed. Ramón Areces, Madrid, 2007, p. 356.

ninguna degradación ambiental en otro Estado, conforme a la declaración de la Conferencia de Estocolmo; la Comunidad y sus Estados Miembros deben tener en cuenta, en su política ambiental, los intereses de los países en vías de desarrollo, y deben, en concreto, examinar cualquier repercusión de las medidas Incluidas en esta política sobre el desarrollo económico de tales países.

Del mismo modo, la Comunidad y los Estados Miembros deben hacer oír sus voces en las organizaciones internacionales relacionadas con el medio ambiente y deben hacer una contribución original en tales organizaciones; la protección ambiental es una cuestión que compete a toda la Comunidad y es conveniente que la opinión pública sea consciente de su importancia; para cada diferente categoría de contaminación es conveniente buscar el nivel-de -acción (local, regional, nacional, comunitario, internacional) que mejor se adapte a la naturaleza de la contaminación y a la zona geográfica a proteger. Igualmente, los aspectos principales de la política ambiental no deben planificarse ni realizarse de forma aislada en los diferentes países y, los programas nacionales en estos temas deben coordinarse y las políticas armonizarse por la Comunidad, sobre la base de una concepción común a largo plazo.<sup>143</sup>

El primer principio apuntado también es conocido como principio preventivo por caracterizarse en razón de la toma de medidas de protecciones ambientales todavía antes de que el daño o lesión se produzca, siendo interesante el aspecto del surgimiento de la exigencia de autorizaciones para actividades industriales contaminantes, evaluación de impactos ambientales, etc.<sup>144</sup>

El principio de evaluación caracterizase por el hecho de que las incidencias sobre el medio ambiente deben ser consideradas luego en las fases lo más iniciales posibles y de los estudios precoces de todos los procesos técnicos de planificación y de

---

<sup>143</sup> FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio., “La Política Ambiental Comunitaria: Especial Referencia a los Programas de Acción”, Revista de Administración Pública, nº 111/1986, p. 742.

<sup>144</sup> “El principio de acción preventiva significa que la Unión Europea ha de tomar medidas de protección ambiental aún antes de que se haya producido un daño o lesión al mismo”. en “Principales obligaciones medioambientales para la pequeña y mediana empresa”, Véase FERNÁNDEZ GARCÍA, Ricardo. “Principales obligaciones medioambientales para la pequeña y mediana empresa”, ECU – Ed. Club Universitario, San Vicente – Alicante, 2006, p. 14.



toma de decisiones.<sup>145</sup> Importante destacar que el principio de acción preventiva tiene su corolario en el de corrección de la fuente de los atentados al medio ambiente, que tiene por objetivo evitar los efectos en cascada de las diversas formas de contaminación, así como la interacción entre agente contaminantes.<sup>146</sup>

La explotación racional de los recursos naturales nombra el principio de la utilización racional. Este principio está vuelto hacia evitar la explotación desenfrenada y el consecuente desequilibrio ecológico.<sup>147</sup> También se mejorarán los conocimientos científicos para permitir una acción más eficaz en materia medioambiental; la seguridad de que la degradación ambiental producida por una acción en un determinado Estado no alcance otro Estado hace parte del principio de responsabilidad<sup>148</sup>, como dice el principio de los conocimientos científicos.

El principio de quien contamina paga, significa optar entre las diversas alternativas posibles de atribución de los costos de descontaminación (sociedad en su conjunto-contaminador directo), por la solución en la que los costos se imputan al sujeto contaminador.<sup>149</sup>

Los intereses de los países en vías de desarrollo también deben ser llevados en cuenta por la Comunidad y sus Estados Miembros; la adecuación de las acciones protectoras y correctivas de acuerdo con la naturaleza de la contaminación en distintos

---

<sup>145</sup> Sobre los principios de la Política del Medio Ambiente, CALVO HORNERO, A., cita el principio de evolución como aquél que “en el estudio más precoz posible en la toma de decisiones se deben considerar las incidencias sobre el medio ambiente”. CALVO HORNERO, María Antonia., “Organización de la Unión Europea” 3ª edición, Ed. Ramón Areces, Madrid, 2007, p. 68.

<sup>146</sup> TOMÁS CARPI, Juan Antonio; GASPAR, L. Competitividad, medio ambiente y estrategia industrial: Los sectores metalmecánico, textil y del mueble, de la Industria Valenciana ante la política medioambiental de la Unión Europea. VALENCIA: Universitat de València, 1995, p. 183.

<sup>147</sup> Para Ludwing Kramer, tratando ese precepto como objetivo de la política ambiental comunitaria, “Una utilización prudente de los recursos naturales trata de conseguir un uso cuidadoso y sostenible de los recursos naturales que evite su destrucción o absoluta desaparición”. KRÄMER, L., “Derecho Ambiental y Tratado de la Unión Europea”. Traducción: L. Parejo Alfonso y Á. Manuel Moreno Molina. Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales, Madrid, 1.999, página 85.

<sup>148</sup> CALVO HORNERO, María Antonia., “Organización de la Unión Europea” 3ª edición, Ed. Ramón Areces, Madrid, 2007, p. 68.

<sup>149</sup> JORDANO FRAGA, Jesús., “La Protección del Derecho al Medio Ambiente Adecuado”, Biblioteca de Derecho Privado, 59, ed. José María Bosch, Barcelona, 1995, p. 137.

sitios geográficos, bien como sus diferentes problemas ambientales, igualmente son preocupaciones impuestas en los principios.<sup>150</sup>

Así como los problemas son globales, la solución también debe ser mediante la internacionalización de la protección ambiental. Tal hecho es una cuestión orientada para que la Comunidad y los Estados Miembros promovieren la protección del medio ambiente a la escala internacional a través de organizaciones internacionales.<sup>151</sup>

La integración de las exigencias de la protección ambiental en otras políticas de la Comunidad ha sido observada en el principio de integración. Aquí, existe una ordenación de todas las políticas comunitaria hacia las exigencias de la protección del medio ambiente.<sup>152</sup>

La concienciación de la opinión pública a respecto de la protección ambiental es una cuestión que compete a toda la Comunidad; más allá, la coordinación de los programas nacionales es llevada a cabo sobre la base de un compromiso común a largo plazo, de tal forma que las políticas nacionales tengan que ser armonizadas y no ser concebida por su desarrollo aislado.<sup>153</sup>

Ha quedado claro que el Primer Programa describió los objetivos y principios de la política ambiental de la Comunidad Europea, estableció las acciones prioritarias, creando una lista de medidas básicamente correctivas, indicando todavía técnicas preventivas.

La política ambiental comunitaria del Primer Programa buscaba promover un desarrollo armonioso de las actividades económicas y un crecimiento continuo y

---

<sup>150</sup> FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio., “La Política Ambiental Comunitaria: Especial Referencia a los Programas de Acción”, Revista de Administración Pública, nº 111/1986, p. 742.

<sup>151</sup> Sobre la internacionalización de la protección ambiental, vid. BETANCOR RODRÍGUEZ, Andrés., “Instituciones de Derecho Ambiental”, Ed. La Ley, Madrid, 2001, p. 357.

<sup>152</sup> MANUEL MORENO MOLINA, Ángel., “Derecho Comunitario del Medio Ambiente. Marco Institucional, Regulación Sectorial y Aplicación en España”. Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S. A., Madrid, 2.006, p.72.

<sup>153</sup> CALVO HORNERO, María Anotnia., en “Organización de la Unión Europea”, 3ª edición, Ed. Ramón Areces, Madrid, 2007, p. 68.

equilibrado, además de incluir e integrar en ese objetivo medidas efectivas para combatir la contaminación y alcanzar una mejora de la calidad de vida y la protección del medio ambiente.

Notase que su principal relación con el control integrado de la contaminación caracterizase por su precoz reconocimiento del principio preventivo, cuando dice que la mejor política ambiental consiste más en prevenir la creación de contaminación y deterioro en su origen, que posteriormente combatir sus efectos, además de enfatizar la importancia de la atención a los efectos sobre el medio ambiente en las fases más iniciales posibles de todos los procesos técnicos de planificación y toma de decisiones.<sup>154</sup>

## **5.2 - El Segundo Programa Ambiental. Evolución del Principio de Prevención. Preocupación con la Contaminación y Medidas en la materia**

Siguiendo el objetivo del Primer Programa, el Segundo Programa de Acción Europeo sobre Medio Ambiente de 1977 a 1981,<sup>155</sup> surge hacia ampliar y reafirmar sus principios y objetivos, iniciando una nueva política ambiental dirigida al crecimiento cualitativo como fundamento del futuro, a través del desarrollo del principio preventivo (más vale prevenir que limpiar» sería el lema), tornándose pieza clave de la política ambiental comunitaria.

Tal programa de acción pasó a resaltar la importancia de la protección y la gestión racional del espacio y de los recursos naturales, medidas para la reducción de la contaminación, con especial atención a la protección de las aguas dulces y marinas, y a la contaminación atmosférica, previéndose nuevas acciones en relación al ruido. También da mayor importancia a los países en vía de desarrollo y la actividad internacional de la Comunidad.<sup>156</sup>

---

<sup>154</sup> FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio., “El Régimen Jurídico del Control Integrado de la Contaminación”, Revista de Derecho Ambiental, nº 22/1999, p. 24.

<sup>155</sup> Resolución del Consejo del 17 de mayo de 1977, DOCE C 139 de 13-06-1977, con vigencia de 1977 a 1981.

<sup>156</sup> FERNÁNDEZ DE GATTA, SÁNCHEZ, Dionisio., “La Política Ambiental Comunitaria: Especial Referencia a los Programas de Acción”, Revista de Administración Pública, nº 111/1986, pp. 743-745.

El segundo Programa incentivaba la creación de instrumentos de prevención mediante a la determinación de procedimientos concretos y comunes a todos los Estados Miembros. La evaluación de impacto ambiental como procedimiento previo a la toma de decisiones (que valora el impacto ambiental de las dichas decisiones), bien como el método de la llamada “cartografía ecológica” (que permite delimitar el territorio en una graduación de intereses entre el aprovechamiento económico y el respecto por la tutela ecológica), han sido los principales instrumentos ratificadores del principio preventivo.<sup>157</sup>

Otras acciones desarrolladas e inherentes al principio preventivo fueron llevadas a cabo a través de la mejora y el perfeccionamiento de la gestión racional del espacio, del medio y de los recursos. Asimismo, acciones de forma directa en relación a la lucha contra el despilfarro, el sobre-explotación de los recursos, el agua, sistema de información ambiental, fomento de tecnologías limpias, etc.<sup>158</sup>

Las características principales del Segundo Programa de Acción han sido muy importantes por llevar a cabo medidas de orden directa y práctica respecto a la reducción de la contaminación del agua, ruido y atmosférica, por razón de acciones innovadoras como hemos visto arriba. De igual suerte en relación a la aceptación de los intereses de los países en vía de desarrollo y la promoción de la coordinación mundial entre las políticas medioambientales.

Así que, no ha duda que el Segundo Programa de Acción de las Comunidades Europeas sobre Medio Ambiente sirvió para potencializar las acciones implantadas en el Primer Programa y desarrollar medidas específicas de carácter preventivo, realizado una conexión importante entre el medio ambiente y las demás políticas comunitarias.

### **5.3 - El Tercer Programa de Acción Medioambiental y sus relaciones con la Prevención y el Control Integrado de la Contaminación**

---

<sup>157</sup> ORTEGA ÁLVAREZ, Luis. (Dir.), y otros, “Lecciones del Derecho del Medio Ambiente”, 4º edición, Ed. Lex Nova, Valladolid, 2005, p. 76.

<sup>158</sup> FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio., “La Política Ambiental Comunitaria: Especial referencia a los Programas Ambientales”, Revista de Instituciones Europeas, nº 3/1985, p. 744.

El Tercer Programa de Acción de las Comunidades Europeas sobre el Medio Ambiente (1982-1986),<sup>159</sup> constata la necesidad, no sólo de formular la protección del medio ambiente desde una política ambiental específica encaminada a reducir la contaminación ya existente (acción correctiva), sino que se considera un objetivo de carácter general a perseguir por el resto de las políticas comunitarias poniéndose énfasis en el aspecto preventivo de la política.<sup>160</sup>

Ello obligará a dar una orientación horizontal al medio ambiente, integrándolo en el ámbito de sectores económicos, pues la influencia de las consideraciones ambientales resulta especialmente intensa en los sectores agrícola, energético, industrial, turístico y de los transportes. Enunciada esa “estrategia global”, y aún sin desatender los objetivos y principios dispuestos en los programas anteriores, el panorama sufre un sustancial cambio cualitativo, puesto que el núcleo del problema de la acción ambiental comunitaria abandona la existencia de divergencias normativas entre Estados Miembros que pudieran inquietar al buen funcionamiento del mercado común, para instalarse en la propia noción de economía.

En esas circunstancias continúa el proceso de aprobación de directivas, enfocada hacia al desarrollo un marco de estándares de calidad ambiental respecto a los diferentes recursos naturales. También merece mención particular la Directiva de evaluación de impacto ambiental, que impone en toda la Comunidad el estudio y examen de las repercusiones sobre el medio ambiente de proyectos públicos o privados. Con ella, el principio de prevención recibe un fuerte impulso, al mismo tiempo que se fija la dimensión exacta del principio “quien contamina paga”, salvando la perversión del sistema hacia un mero procedimiento de concesión de licencias para actividades contaminantes”.<sup>161</sup>

---

<sup>159</sup> Resolución del Consejo del 7 de febrero de 1983, DOCE C 46 de 17-02-1983, con vigencia desde 1982 a 1986.

<sup>160</sup> FERREIRA MORONG, Fábio. “Aspectos generales de la protección jurídica ambiental de la actual Unión Europea”, Revista Direito e Liberdade, Natal/Brasil, ano 6, v. 12, nº 1, jan./jun. 2010, pp. 25-44. Disponible en <[http://www.esmarn.tjm.jus.br/revistas/index.php/revista\\_direito\\_e\\_liberdade/article/view/350](http://www.esmarn.tjm.jus.br/revistas/index.php/revista_direito_e_liberdade/article/view/350)>. Acceso en 03 feb. 2011.

<sup>161</sup> LÓPEZ GORDO, José Francisco., “Medio Ambiente Comunitario y Protocolo de Kioto: la armonización de la imposición energética o un mercado sobre emisiones de gases de efecto invernadero”. La Ley, Madrid, 2008, pp. 297-298.

Las novedades del citado Programa de Acción caracterizase en la adopción de una estrategia global dirigida a la protección de los recursos naturales y del medio ambiente; priorizando la prevención de la contaminación al revés del el control, además de tornarse un concepto más amplio e interdisciplinar en conjunto con las demás políticas comunitarias de transporte, energía y agricultura.<sup>162</sup>

Queda claro que el Tercer Programa enfatizó la mayor atención e importancia al carácter preventivo de la contaminación (dejando el carácter curativo para el pasado) y el desarrollo económico y social con el intuito de reprimir problemas ambientales, más allá de aceptar que los recursos naturales son la base hacia el desarrollo, valorizando aún el desarrollo de una estrategia global y la adopción de evaluación de impacto ambiental.

Las características demostradas del Tercer Programa llevaron a cabo una enseria y mejor evolución de la política ambiental europea, trasformándola de curativa a la preventiva, global, coordinada e integrando las exigencias ambientales con las planificaciones del sector económico comunitario. Ello tiene fuerte relación con lo que se refiere a los instrumentos de lucha contra la contaminación, conforme señala el punto 15 del dicho programa, cuando hace mención a la coordinación de acciones específicas tomadas por la Comunidad y sus Estados Miembros.<sup>163</sup>

---

<sup>162</sup> Sobre el Tercer Programa de Acción, comenta Elías Castells, que: “El Tercer Programa de Acción (1983-1987) pretendía la elaboración de una estrategia global para la protección del medio ambiente y los recursos naturales, pasando la prioridad del control a prevención de la contaminación. También es importante señalar que la evolucionó hacia un concepto más amplio e interdisciplinar, en relación con otras políticas de la Comunidad, como la agricultura, la energía o los transportes”. ELÍAS CASTELLS, Xavier., “Reciclaje de residuos industriales: Aplicación a la fabricación de materiales para la construcción”, Ed. Díaz de Santos, Madrid, 2000, p. 30.

<sup>163</sup> En lo que se refiere a los instrumentos de lucha contra la contaminación, el Programa señala (punto 15) que “por razones de orden práctico, la Comunidad y sus Estados Miembros generalmente han procedido en esta materia mediante acciones específicas en cada uno de los aspectos del medio ambiente”; añadiendo que, al mismo tiempo “que proseguirá en este enfoque”, “la Comisión concederá especial importancia a la coordinación de dichas acciones”, y por ello, “examinarán especialmente los medios para regular en su conjunto determinados vertidos que puedan afectar a varios medios, a fin de evitar cualquier transferencia de contaminación que resulte de medidas parciales”. Si bien, este enfoque es el adecuado, el Programa no precisa más elementos; aunque sí se refiere a la necesidad de evitar las transferencias de contaminación producidas como consecuencia de medidas parciales. Véase FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio., “El Régimen Jurídico del Control Integrado de la Contaminación”, Revista de Derecho Ambiental, n° 22/1999, p. 25.

#### **5.4 - El Cuarto Programa Ambiental y el Principio de Integración de la política ambiental en las restantes políticas europeas y sectores**

Tras la preocupación con el gran progreso del deterioro ambiental, la aprobación del Acta Única Europea y la inclusión de la Política Ambiental en el Tratado CEE, nace el Cuarto Programa de Acción Comunitaria Europea sobre Medio Ambiente (1987-1992), todavía influenciado con las orientaciones del Tercer Programa de Acción.

Este Programa instituyó providencias más exactas y consideró como esencial e imperativa la protección del medio ambiente. También reconoció que no se podían adoptar medidas que distorsionaran la competencia en el mercado común, pero se debían incorporar los principios del Acta Única Europea que acababa de ser aprobada.

El principio de prevención era ya la base de la política ambiental europea, y en el Cuarto Programa se propugnó por no poner obstáculos al mercado interior para tratar de equilibrar los dos factores. Estos cuatro programas muestran un enfoque marcadamente sectorial, pues para entonces aún no se había planteado abordar los problemas de forma integral o global. Al evaluar cada uno de estos programas se observó que si bien había avances, la contaminación aumentaba, en vista de lo cual resultaba necesario cambiar el enfoque hacia un análisis que considerara el medio ambiente como un todo interrelacionado.<sup>164</sup>

Los principales objetivos de ese Cuarto Programa de Acción estaban encaminados: a la prevención de la contaminación a través de la actuación directa en la origen de los contaminantes y el control de los agentes químicos; la integración de la dimensión ambiental en las políticas económicas, industriales, agrícolas y sociales, de la Comunidad y de los Estados Miembros; el interés de proteger el patrimonio natural comunitario sería defendido con la mejora en la gestión de los recursos naturales; la cooperación con los países en desarrollo, los fomentos de las actividades internacionales

---

<sup>164</sup> DOMÍNGUEZ SERRANO, Judith. “El funcionamiento del sistema de protección ambiental de la Unión Europea: principios, instituciones, instrumentos”, Revista Estudios Demográficos y Urbanos, Vol. 22, núm. 3, p. 692. Disponible en <[http://revistas.colmex.mx/revistas/11/art\\_11\\_1175\\_8917.pdf](http://revistas.colmex.mx/revistas/11/art_11_1175_8917.pdf)>. Acceso en 20/12/2008.

y la ampliación en la creación de procedimientos e instrumentos para mejorar y tornar eficaces las políticas ambientales, también fueran consideradas en el Programa.<sup>165</sup>

En relación a la industria, su adaptación a las normas de protección al medio ambiente bien como a la producción de productos inofensivos también se han hechos necesarios. Eso ha generado la promoción de los productos limpios, las ecoauditorías y de industrias limpias mediante la aprobación de Reglamento del llamado etiquetado ecológico.<sup>166</sup>

En relación al control integrado de la contaminación, ese Programa enfatiza la aplicación de los denominados enfoques multimedios para controlar la contaminación y evitar que los enfoques sectoriales continúen permitiendo la propagación de la contaminación en los distintos medios como el agua, aire y suelo. De la misma manera observa la importancia del enfoque integrado para tratar del control de sustancias, además de prever controles de origen de la contaminación.<sup>167</sup>

### **5.5 - El Quinto Programa de Acción y su influencia directa en las normativa de Prevención y Control Integrados de la Contaminación.**

El quinto Programa de Acción de la UE, más que esperar a que los problemas surjan y se manifiesten, adopta un enfoque preventivo, se centra en los agentes y actividades agresoras, intenta cambiar las prácticas nocivas de la administración, las instituciones, las empresas y los ciudadanos y señala que la

---

<sup>165</sup> FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio., "La futura Política Ambiental de la Comunidad Económica Europea", Revista de Derecho Urbanístico n. 101/1987, pp. 104-106, y "Evolución y Regulación actual de la Política Ambiental Comunitaria", Noticias de la Unión Europea, nº 153/1997, p. 95.

<sup>166</sup> El Cuarto Programa de Acción (1987-1992) tiene por objetivo esencial la incorporación de la política ambiental en las demás políticas económicas, industrial, agrícola y social. Además la consideración de la demanda pública crecientes de normas de protección al medio ambiente y de productos inocuos al mismo, determina que la industria comunitaria sólo será viable si se adapta a la producción de estos productos. La adopción de tales normas se considera esencial en el futuro económico de la Comunidad. En este orden se aprueba el Reglamento del etiquetado ecológico que promociona la producción de productos "limpios" y se prepara una norma sobre Ecoauditorías, de promoción de industrias "limpias". Vide ARANGUENA PERNAS, Aurelio, en "Auditoria medioambiental en la empresa", Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1994, p. 48.

<sup>167</sup> Sobre el Cuarto Programa de Acción de las Comunidades Europeas sobre Medio Ambiente y la lucha contra la contaminación, FERREIRA MORONG, Fábio. "La Unión Europea y el Medio Ambiente en los Siglos XX y XXI". Revista jurídica da Toledo de Presidente Prudente-SP- Intertemas, Presidente Prudente-SP, ano 12, Vol. 14, ano. 2009, pp. 35-55.



responsabilidad deberá compartirse sobre todos: principio de corresponsabilidad. Considera, en síntesis, que los problemas ambientales no residen en su manifestación (contaminación, degradaciones ecológicas y paisajísticas, etc.), sino en los comportamientos de los agentes implicados en las causas o los efectos, incluyendo por tanto, no sólo las entidades productivas (industrias, transportes, establecimientos turísticos, explotaciones agrícolas, etc.), sino también la administración pública y los consumidores, cuyas pautas de consumo y presión influyen en la actuación de los agentes productores.

Además el quinto Programa plantea la necesidad de integrar desde el comienzo la sensibilidad ambiental en toda medida o política adoptada por la empresa o el Estado; sitúa las propiedades en materia de medio ambiente en el cambio climático, acidificación y contaminación de la atmósfera, merma de los recursos naturales y de la diversidad ecológica, reducción y contaminación de los recurso hídricos, deterioro del medio ambiente y de las zonas costeras y residuos. Por último selecciona como sectores de actuación prioritarios la industria, la energía, los transportes, la agricultura y el turismo. Viese que el enfoque ambiental de la UE es muy pragmático y se orienta a internalizar los costes ambientales en los procesos productivos, evitando distorsiones en la competitividad que se deriva de la libre circulación de personas, mercaderías y capitales.<sup>168</sup>

Notase que para llegar al equilibrio entre los exigentes de protección ambiental y desarrollo económico, ambientalmente aprobado y sobre todo sostenible, el programa patrocina la adopción de un nuevo punto de vista en materia de política ambiental comunitaria, establecido algunas ideas y medidas tales como: la adopción de un enfoque global y constructivo, dirigido a los distintos agentes y actividades relacionados con los recursos naturales o que afectan al medio ambiente; la voluntad de transformar las predisposiciones y prácticas que perjudican al medio de las generaciones actual y futuras, bien como asistir a los cambios de comportamiento social, a través de una responsabilidad entre todos los ciudadanos, consumidores, autoridades públicas, instituyendo además un reparto de responsabilidades en la explotación de nuevos instrumentos ligados a el área del medio ambiente.

---

<sup>168</sup> GÓMEZ OREA, Domingos., “Evaluación de impacto ambiental: Un instrumento preventivo para la gestión ambiental”, Ed: 2, Mundi-Prensa Libros, Madrid, 2004, p. 69.

Con el objetivo de satisfacer las necesidades del presente sin poner en peligro la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades, la Comunidad ha trazado en el Quinto Programa de Acción retos y prioridades, centrando atención especial de la actuación comunitaria en determinados ámbitos mediante intervenciones sectoriales (tales como la industria, energía, transporte, agricultura y turismo),<sup>169</sup> además de avanzar en instrumentos de actuación complementarios a los legislativos, desarrollando instrumentos de mercado, instrumentos horizontales de apoyo e igualmente financiero.<sup>170</sup>

En el año de 1998, con el objetivo de incrementar sus arranques y actitudes dirigidas al avance de ciertos terrenos prioritarios hacia el alcance del desarrollo sostenible, la Comunidad, hizo la revisión del Quinto Programa dando mayor

---

<sup>169</sup> El programa destaca la importancia de centrar la actuación comunitaria en determinados ámbitos, ya que este enfoque constituye el medio más eficaz de abordar los problemas a los que tiene que hacer frente la Comunidad. Los sectores de intervención son los siguientes: Industria: La Comunidad desea reforzar el diálogo con las empresas, promover la celebración de acuerdos voluntarios, desarrollar una gestión racional de los recursos, favorecer la información a los consumidores y adoptar normas comunitarias en materia de procesos de fabricación y de productos, evitando a un tiempo posibles distorsiones de la competencia, preservando la integridad del mercado interior y manteniendo la competitividad europea; Energía: Desde una perspectiva de desarrollo sostenible es indispensable una actuación en este sector, que tenga por meta la mejora de la eficacia energética, la reducción del consumo de los combustibles fósiles y la promoción de las energías renovables; Transportes: El recurso a los modos de transporte se ha intensificado como consecuencia de la realización del mercado interior. Urge la adopción de medidas que permitan mejorar la gestión de las infraestructuras y los equipamientos del sector, así como el desarrollo de los transportes públicos y la mejora de la calidad de los combustibles. Agricultura: Este sector es asimismo responsable del deterioro del medio ambiente, como consecuencia del aumento de los cultivos intensivos, la utilización de abonos y la acumulación de excedentes. Es indispensable una reforma de la política agrícola común y de desarrollo forestal que tenga en cuenta las exigencias medioambientales. Turismo: el sector se encuentra en plena expansión, lo que provoca el deterioro de las zonas de montaña y las regiones costeras. Las medidas propuestas consisten en la mejora tanto de la gestión del turismo de masas como de la calidad de los servicios turísticos, así como en la promoción de formas alternativas de turismo y en campañas de información y sensibilización. Véase FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio., “Auditorías y Sistemas de Gestión Ambientales en la Unión Europea: Evolución régimen vigente y perspectivas futuras”, Noticias de la Unión Europea, nº 228/2004, pp. 56-58.

<sup>170</sup> Con relación a los nuevos instrumentos de carácter de actuación complementarios a los legislativos, que el quinto programa prevé la adopción de una serie de medidas más extensas y diversificadas. En la Legislación fijaran se niveles mínimos de protección, imposiciones de normativas desde una perspectiva de mercado interior bien como ejecución de acuerdos internacionales. Los instrumentos de mercado funcionarían a través de la translación de los costes ambientales a los precios y la concienciación de los productores y consumidores en el uso de los recursos naturales mediante imposición de medidas económicas, responsabilidad civil y fiscales. Los instrumentos Financieros se concretizarían a través de los programas LIFE, Fondo de Cohesión, Fondos Estructurales y préstamos del BEI. Como Instrumentos horizontales de apoyo aparece la información básica y las estadísticas ambientales más complejas con la aplicación de nomenclaturas, criterios, normas y métodos comparables), más allá del apoyo a la promoción de la investigación científica y del desarrollo tecnológico, mejora de la ordenación territorial, de la información al público (desarrollo de bases de datos) y de la formación profesional. Mecanismos de ayuda financiera: programa LIFE, Fondos Estructurales, Fondo de Cohesión, préstamos del BEI. ORTEGA ÁLVAREZ, Luis. (Dir.), y otros, “Lecciones del Derecho del Medio Ambiente”, 4º edición, Ed. Lex Nova, Valladolid, 2005, p. 78.

importancia a la integración del medio en las demás políticas; enfocando la intervención en la industria, agricultura, transporte, energía, turismo; desarrollando en la elaboración y aplicación de la legislación medioambiental; ampliando la escala de instrumentos medioambientales para conseguir una óptima eficacia, y promoviendo a la sensibilización de la opinión pública a respecto de los problemas medioambientales. También incentivó el fomento de los medios prácticos de reparto de responsabilidades y de asociación; así como la cooperación internacional e incrementó la información medioambiental con informes pertinentes, además de fomentar el desarrollo de la utilización de métodos de producción y consumo duraderos.<sup>171</sup>

Tras la referida revisión del quinto Programa de Acción, a través de la Comunicación de la Comisión nombrada “El medio ambiente en Europa: Hacia donde encauzar el futuro. Evaluación global del Programa Comunitario de Política y Actuación en materia de Medio Ambiente y desarrollo sostenible – COM (1999) 543 final, de 24 de noviembre de 1999”, junto al Consejo Europeo de Helsinki, donde se ha trazado un análisis sobre el estado del medio ambiente comunitario y la política medioambiental de la Unión Europea, la Comisión pasó a verificar los problemas de incumplimiento de las Directivas Europeas a respecto del medio ambiente, además de apuntar el desinterese de los Estados Miembros en participar y llevar a cabo os objetivos y principios dispuestos en el último Programa.

Delante de esa situación, la Comisión resalta que para lograr éxito en la eficacia del desarrollo sostenible, es necesario aplicar y cobrar el principio de la responsabilidad compartida, desde un mayor compromiso de los Estados Miembros con la correcta integración de los aspectos ambientales en las demás políticas y una participación más intensa de los ciudadanos e instituciones. También defiende el seguimiento de los principios definidos en el Quinto Programa, pero con un mayor nivel

---

<sup>171</sup> Aunque inicialmente el quinto Programa se aprueba por resolución del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados Miembros en el 1 de febrero de 1993 (doc 138, de 17-05-1993), debido su extensa duración prevé su revisión para el año 1995, en la intención de sopesar el alcance de las acciones puestas en marcha, los obstáculos encontrados, los nuevos compromisos adquiridos y el nivel de consecución de las metas fijadas para el año 2000. Su análisis y los debates a los que dio lugar se prolongan finalmente hasta la decisión 2179/98/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de septiembre de 1998, relativa a la revisión del Programa Comunitario de política y actuación de materia de medio ambiente y desarrollo sostenible- Hacia un desarrollo sostenible- (DO L 275, de 10-11-1998). VAQUERO GARCÍA, Alberto, “Fiscalidad y medio ambiente”, Editorial Lex Nova, Valladolid, 1999, p. 216.

de exigencia y aplicación, como puntos de partida validos para el futuro de los Programas Ambientales Comunitarios.<sup>172</sup>

Podemos decir que el quinto Programa de Acción Ambiental de la Comunidad Europea sobre el Medio Ambiente ha sido planteado con objetivos hacia el alcance del desarrollo sostenible, ejecutando la política preventiva al mirar con mayor atención los agentes y actividades que agotan los recursos naturales y causan otros daños al medio ambiente, en vez de esperar a que surjan los problemas ambientales en concreto.

En verdad, preocupada con la carencia de las medidas ya apadrinadas en las décadas pasadas, tras la cuales no se conseguía obtener grande éxito en combatir el deterioro ambiental, la Comunidad proyectó hacer una modificación sustancial en la ordenación de la política ambiental comunitaria. Intentó a poner fuerza a las políticas ambientales mediante la adopción de maniobras más ambiciosas relacionadas a las medidas de protección del medio ambiente y el alcance del desarrollo sostenible. Esas providencias están directamente relacionadas a la integración política, especial importancia a busca de soluciones a los problemas ambientales tales como el cambio climático y el agotamiento de la capa de ozono; la protección de la naturaleza y la diversidad biológica; la gestión de riesgos y accidentes, la acidificación y la calidad del aire; la protección de los recursos hídricos y del mismo modo la gestión de residuos.

En relación a la industria y el control integrado de la contaminación el quinto Programa ha cuidado de una forma especial, dando importancia a esos asuntos de forma prioritaria para consecución del desarrollo sostenible. En este contexto, cabe subrayar que el quinto Programa Ambiental (1983-2000) da un paso más en esta misma dirección, al incluir entre sus prioridades la lucha integrada contra la contaminación, con la finalidad de evitar (o reducir al máximo) las emisiones al aire, al agua y al suelo, para alcanzar un elevado grado de protección del medio ambiente en su totalidad, ya que contribuye considerablemente a avanzar hacia un equilibrio sostenible entre la actividad humana y el desarrollo socioeconómico, por un lado, y los recursos naturales, por otro.

---

<sup>172</sup> LÓPEZ GORDO, José Francisco., “Medio Ambiente Comunitario y Protocolo de Kioto: la armonización de la imposición energética o un mercado sobre emisiones de gases de efecto invernadero”. La Ley, Madrid, 2008, pp. 330-332.

Este Programa proporciona un salto cualitativo de gran relevancia en este sentido, pues a partir del mismo las nuevas generaciones de normas incluirán una política ambiental no sectorializada, que no atiendan a los problemas ambientales desde una perspectiva parcial, sino integrada y formulada como un conjunto coordinado. Importante destacar que durante la vigencia de este Programa se aprobará la Directiva de Control Integrado de la Contaminación, en 1996. La revisión del mismo, llevada a cabo por Decisión nº 2179/98/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de septiembre de 1998 (DOCE L 275, 10.19.1998), propone un marco que complemente el control integrado de la contaminación de instalaciones de menor tamaño.<sup>173</sup>

Total que como bien ha escrito la Comisión a través de la evaluación presentada en 1999, el Quinto Programa fue legítimo y sirvió como base y fundamento del futuro de la política ambiental comunitaria y dio un fuerte impulso y consistencia a la prevención y control integrados de la contaminación.

## **5.6 - El Sexto Programa Ambiental de la Unión Europea**

El 22 de julio de 2002, por Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo (Nº 1600/2002/CE), fue aprobado el Sexto Programa de Acción Comunitario Europeo en Materia de Medio Ambiente, denominado «Medio ambiente 2010: el futuro está en nuestras manos», que envuelve el período comprendido entre 2001 y de 2012.<sup>174</sup>

Adoptando una nueva estrategia y diferentes medidas e instrumentos hacia intervenir de alguna manera en las decisiones de las empresas, autoridades públicas en general y los ciudadanos, el sexto Programa de Acción de las Comunidades Europeas sobre el Medio Ambiente plantea sobresalir sobre la estrategia rigurosamente normativa, desarrollando para tanto: la ejecución de la normativa actual; la cooperación con el mercado; la mejor integración de las políticas comunitarias con la del medio ambiente; la correlación entre la gestión y ordenación de territorio con las cuestiones

---

<sup>173</sup> Sobre el quinto Programa, véase FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio., “El régimen jurídico de la prevención ambiental en la Comunidad de Castilla y León”, Revista de la Administración Local y Autonómica, nº 300-301/2006”, p. 265.

<sup>174</sup> Agotado el marco temporal del quinto Programa Ambiental, la Comisión aprobó el 24 de enero de 2001, la Comunicación sobre el Sexto Programa de Acción de la Comunidad Europea en materia de Medio Ambiente (“Medio Ambiente 2010: el futuro está en nuestras manos”) [COM (2001) 31 final, Bruselas, 24-1-2001; DOCE C 154 E, 29-5-2001.

ambientales y por fin, trabajar para obtener cambios importantes en los comportamientos humanos.<sup>175</sup>

De la misma forma, el Sexto Programa se concentra en cuatro ámbitos de acción prioritarios: cambio climático, naturaleza y biodiversidad; medio ambiente y salud, gestión de los recursos naturales y de los residuos, además de se completar con las previsiones sobre los aspectos internacionales y las bases científicas.<sup>176</sup>

Además de reconocer que se demandan nuevas actuaciones en razón de la persistencia de algunos problemas ambientales graves, aparte del surgimiento otros nuevos, el Programa también da énfasis al comportamiento de la sociedad de consumo.<sup>177</sup>

Así lo reconoce la Comunicación de la Comisión cuando afirma que “los problemas más graves con que nos enfrentamos están ligados a unas pautas insostenibles de producción y consumo que: reducen la calidad del medio ambiente;

---

<sup>175</sup> El nuevo Programa pretende superar la estrategia estrictamente normativa y crear un enfoque estratégico, que deberá utilizar los diferentes instrumentos y medidas para influir en la toma de decisiones de las empresas, de los ciudadanos y de las autoridades políticas. Esta nueva estrategia se articula en cinco ejes: mejorar la aplicación de la normativa vigente; integrar el medio ambiente en otras políticas; colaborar con el mercado; implicar a los ciudadanos y modificar sus comportamientos, y tener en cuenta la incidencia ambiental de las decisiones sobre ordenación y gestión de territorio. Sobre el sexto programa ambiental de la Unión Europea (2001-2010), vide FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio, Capítulo VII, “Las auditorias ambientales en Castilla y León”, en el manual de “Derecho Ambiental En Castilla Y León”, Director QUINTANA LÓPEZ, T., y otros autores, Edita: Tirant lo Blanch, Valencia, 2003, p. 357.

<sup>176</sup> Asimismo, el Programa señala una serie de metas, íntimamente relacionadas con las prioridades clave anteriores, que resumimos: El Sexto Programa señala como objetivos cuatro prioridades: cambio climático; naturaleza y biodiversidad; medio ambiente y salud y calidad de vida; y recursos naturales y residuos. 1. Hacer hincapié en el problema del cambio climático como principal desafío, para, como mínimo, en el próximo decenio contribuir a estabilizar las concentraciones de gases de efecto invernadero en un nivel que impida la interferencia antropogénica peligrosa en el sistema climático. 2. Proteger, conservar, restaurar y desarrollar el funcionamiento de los sistemas naturales, los hábitats naturales, y la fauna y la flora silvestres. 3. Contribuir un alto nivel de calidad de vida y bienestar social para los ciudadanos, proporcionando un medio ambiente en el que los niveles de contaminación no tengan efectos perjudiciales sobre la salud humana. 4. Una mayor eficiencia en los recursos y una gestión de los mismos y de los residuos para asegurar modelos de producción y consumo más sostenibles (artículo 2.2). ORTEGA ÁLVAREZ, Luis. (Dir.), y otros, “Lecciones del Derecho del Medio Ambiente”, 4ª edición, Ed. Lex Nova, Valladolid, 2005 p. 69.

<sup>177</sup> El Sexto Programa, al igual que la hasta ahora acometida, habrá de enfrentarse con unos problemas muy graves enraizados en los comportamientos de nuestra sociedad de consumo y que, como ya hemos puesto de relieve, convierten el objetivo de un “desarrollo sostenible” en una contradicción in terminis. En ese sentido, LOZANO CUTANDA, Blanca. Derecho Ambiental Administrativo, 11ª edición, 1ª edición en la Editora LA LEY, Madrid, 2010, pp. 280-285.

suscitan inquietud por motivos de salud y seguridad; despilfarran recursos; y crean nuevas condiciones climáticas potencialmente peligrosas. Se pone así especialmente de manifiesto "la necesidad de abordar el medio ambiente junto con las dimensiones económica y social, pues de lo contrario el crecimiento imparable de sectores como el transporte rodado, electricidad, viviendas, redes viadas etc., puede llegar a anular los logros conseguidos por las medidas de protección ambiental".<sup>178</sup>

En relación a las empresas e industrias el Sexto Programa busca el cumplimiento integral de nuevas metas y normas regidas a través de ciertos instrumentos de mercados propuestos hacia incrementar la colaboración y el compromiso de la comunidad empresarial con las cuestiones medioambientales.

Sobre ese tema, el dicho Programa plantea las cuestiones en términos generales, de modo que hasta la fecha, la estrategia aplicada en relación con las empresas ha estado centrada fundamentalmente en establecer normas y metas y en velar por que se cumplieran. Los Estados Miembros fueron perfeccionando cada vez más esas medidas con instrumentos de mercado tales como impuestos ambientales para asignar distintos productos con objeto de cambiar las señales que envían los precios en el mercado y favorecer productos, procesos y servicios más respetuosos del medio ambiente. Algunos Estados Miembros realizaron también reformas de la fiscalidad medioambiental, en las que se armonizan impuestos ecológicos nuevos o incrementados con reducciones fiscales sobre el trabajo para fomentar el empleo y el trabajo.

Señalase que en las situaciones ajustadas, los impuestos ambientales pueden ser muy eficaces desde el punto de vista tanto de los costes como del medio ambiente, tal como manifestó la aplicación de tipos impositivos diferenciados sobre la gasolina con plomo y sin plomo. Además, sirven de incentivo para que las empresas investiguen e inviertan en tecnologías más respetuosas del medio ambiente o para que utilicen menos recursos naturales, aumentando así su atractivo para corregir problemas de larga duración.

---

<sup>178</sup> Sobre el sexto Programa, véase DOMÍNGUEZ SERRANO, Judith. "El funcionamiento del sistema de protección ambiental de la Unión Europea: principios, instituciones, instrumentos", Revista Estudios Demográficos y Urbanos, Vol. 22, núm. 3, pp. 689-7151. Disponible en <[http://revistas.colmex.mx/revistas/11/art\\_11\\_1175\\_8917.pdf](http://revistas.colmex.mx/revistas/11/art_11_1175_8917.pdf)>. Acceso en 20/12/2008.4.

En esta misma línea, el sexto Programa destaca que es posible orientar la demanda de mercados y consumidores hacia productos y servicios que, desde el punto de vista ecológico, son mejores que sus competidores, con información y educación, así como incluyendo en el precio de los productos los costes medioambientales reales, en la medida de lo posible. Así, de esta forma, se puede alentar a las empresas a responder con competitividad y la creación de empleo, aparte de se permitir a los consumidores acoger estilos de vida más ecológicos y tomar decisiones de forma más consciente.<sup>179</sup>

Sobre trabajar en asociación con las empresas y la propagación de los informes sobre el rendimiento ecológico de las empresas, el Sexto Programa lo estima esencial, en este contexto, respecto a lo cual prevé que la Comunidad llevó a cabo ya una serie de iniciativas y programas dirigidos a estrechar la colaboración entre autoridades y empresas e incitar a estas y últimas a tomar con carácter voluntario medidas para aumentar su rendimiento ecológico. Como ejemplo, se puede señalar el sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (EMAS), que alienta a las empresas a crear, de forma voluntaria, sistemas de ecoauditoría y ecogestión a nivel de la compañía o el emplazamiento industrial y a publicar de forma periódica informes sobre rendimiento ecológico, verificados por auditores independientes autorizados.<sup>180</sup>

Además de ello, como refuerzo en la protección del medio ambiente tenemos la institución de programas de auxilio en el cumplimiento de las normas (reglamentos y directivas) medioambientales mediante cooperación de empresas y sobre todo de las pequeñas y medianas empresas; asimismo el incentivo hacia conquistar la perfección de sus sistemas de gestión medioambiental y el apoyo de la adhesión voluntaria de las empresas para elaborar acuerdos medioambientales destinados al control transparente y claro en la ejecución de los aspectos ambientales.

---

<sup>179</sup> FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D, Capítulo VII, "Las auditorías ambientales en Castilla y León", en el manual de "Derecho Ambiental En Castilla Y León", Director QUINTANA LÓPEZ, T., y otros autores, Edita: Tirant lo Blanch, Valencia, 2003, p. 459.

<sup>180</sup> La doctrina señala que: "Por su parte, el Sexto Programa de Acción Comunitaria sigue contemplando el EMAS como una de las técnicas esenciales y novedosas de protección ambiental, relacionándolo con estrategias de colaboración y asociación con empresas y la idea de producción sostenible de manera que el EMAS resulta un dispositivo cuya principal finalidad es proporcionar información y dar publicidad sobre el comportamiento de las organizaciones (artículo 3.5)". MORA RUIZ, Manuela, La gestión ambiental compartida: función pública y mercado, Ed. Lex Nova, Valladolid, 2007, p. 205.



Junto a esas medidas, la penalización de empresas que no cumplen las reglas y la recompensa para aquellas que siguen firmes en el propósito protector del medio ambiente (como por ejemplo apoyando investigaciones e implantaciones de tecnologías ecológicas evolucionadas para el desarrollo del programa de asistencia en el cumplimiento de la normativa y la política integrada sobre los productos) también hace parte de las disposiciones del Sexto Programa.<sup>181</sup>

Notase que el Sexto Programa de Acción de la Comunidad Europea, “Medio ambiente 2010” reconoce los logros del programa anterior y a partir de ellos sitúa la acción comunitaria para la siguiente década, enfocando no los sectores pero sí las tareas en sí mismas, proponiendo entre otras cosas por la mejor aplicación de la legislación ambiental vigente y la integración de las reflexiones medioambientales en las demás políticas comunitaria. De mismo modo incentiva la aplicación de la gestión ambiental y el trabajo con el mercado y empresas buscando la capacitación ciudadana sobre pautas de consumo ecológicamente adecuados.

El Sexto Programa dispone también de instrucciones relacionadas a las empresas e industrias, tales como la implantación de programas de ayuda en el cumplimiento de la normativa, en especial las dirigidas a las pequeñas y medianas empresas; el apoyo de una eficaz aplicación del sistema comunitario de auditoría y gestión medioambientales, con énfasis a las publicaciones de informes sobre su propio rendimiento ecológico y desarrollo sostenible debidamente comprobados por una red independiente de auditores; instauración de sistemas de penalización y recompensa en ámbito de progreso ecológico; adopción de medidas de integración política relacionada a la producción y comercialización de productos producidos a través de métodos más respetuoso con el medio ambiente; y para obtener de forma clara los objetivos medioambientales, el incentivo a la realización de compromisos y acuerdos voluntarios.

En efecto, es un programa instituido para llevar a cabo todos los principios y objetivos creados desde el Primer Programa de Acción de las Comunidades Europeas sobre Medio Ambiente, sobretudo a través de acciones y medidas concretas y eficaces

---

<sup>181</sup> FERREIRA MORONG, Fábio., “O regime jurídico europeu de intervenção administrativa nas atividades industriais e agrícolas de grande potencial poluidor como referencial de prevenção e proteção ambiental”, Fórum de Direito Urbano e Ambiental - FDU, n. 56, março/abril 2011, pp. 34-46.

de protección medioambiental, aparte de intentar superar la contradicción entre desarrollo económico y medio ambiente.

## **5.7 - El Séptimo Programa Ambiental de la Unión Europea**

Ya hemos visto que los Programas Ambientales son uno de los ejes fundamentales de la Política Ambiental de la Unión Europea que, desde la década de 70 del siglo XX, sirve de base a la implementación y ejecución de la Política Ambiental de la Unión Europea. Actualmente, la naturaleza jurídica de los Programas Ambientales está normalmente regulada por el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (2007-2009), aunque con simples precedentes en el Acta Única Europea y posteriormente el Tratado de Maastricht.

Las actuaciones en materia de medio ambiente por parte de las entonces Comunidades Europeas tuvieron inicio en la década de 60 del siglo pasado, sin tener ninguna base jurídica general en los Tratados Europeos originales. La Política Ambiental fue consolidada en el año de 1972 cuando a través de un acuerdo entre la Comisión Europea y los Ministros de Medio Ambiente de los Estados Miembros, que decidieron que la Política Ambiental se articularía a través de los Programas de Acción en materia de Medio Ambiente.

Tras la institución y evolución de los seis primeros Programas de Acción Ambiental, la actual Política Ambiental de la Unión es regulada según disposiciones del Tratado de Lisboa, el actual Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, más precisamente por sus artículos 191 a 193, cuya versión consolidada se ha publicado en DOUE C 326, 26 de septiembre de 2012. Tal regulación establece un ámbito de competencias compartido, previendo los Programas Ambientales al establecerse que el Parlamento Europeo y el Consejo, consultando al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, adoptarán Programas de Acción de carácter general que fijen los objetivos prioritarios que hayan de alcanzarse. Además de ello, establece que las medidas necesarias para su ejecución se adoptarán de conformidad con los procedimientos establecidos, siendo ordinario o especial, según los casos específicos.<sup>182</sup>

---

<sup>182</sup> Sobre los principales precedentes y proceso de elaboración del séptimo programa de el Séptimo Programa Ambiental de la Unión Europea, 2013-2020, confróntese FERNÁNDEZ DE GATTA

La preparación del novedoso Séptimo Programa Ambiental de la Unión Europea se inicia por el Consejo de Medio Ambiente de 20 de Diciembre de 2010 (doc. 5302/11, Bruselas, 17 de enero de 2011), al subrayar, en sus Conclusiones sobre "Mejora de los instrumentos de la Política Medioambiental", la necesidad de un Programa de Acción en Materia de Medio Ambiente renovado y amplio. Ya en agosto de 2011, tras la evaluación del Sexto Programa Ambiental, la Comisión adoptó en octubre una "Hoja de Ruta" de la elaboración del futuro Programa, acompañada de las Conclusiones sobre "Evaluación del Sexto programa de Acción Comunitario en materia de Medio Ambiente y perspectivas para el futuro. Hacia el 7º Programa de Acción de la Unión Europea en materia de Medio Ambiente", aprobadas por el Consejo de Medio Ambiente de 10 de octubre de 2011.

Las Conclusiones sobre "Establecimiento del marco para el Séptimo Programa de Acción de la UE en materia de Medio Ambiente", representadas por el documento 11186/12, 11 de Junio de 2012, fueron aprobadas por el Consejo Medio Ambiente celebrado en Luxemburgo, en su sesión nº 3173 del 11 de junio de 2012.

Con todos los textos anteriores, la Comisión presentó la Propuesta de Decisión relativa al Programa General de Medio Ambiente de la Unión hasta 2020, "Vivir bien, respetando los límites respetando los límites de nuestro planeta" [COM (2012) 710 final, Bruselas, 29.11.2012], que, a diferencia del anterior, se incluye en el Anexo de la misma.<sup>183</sup>

Consecutivamente, el Programa ha sido objeto de un primer análisis por el Consejo de Medio Ambiente celebrado el 17 de diciembre de 2012, en su sesión nº 3211, doc. 17582/12, versión provisional; extendiendo su proceso de aprobación, que incluye, por ahora el dictamen del Comité Económico y Social de 20 de marzo de 2013

---

SÁNCHEZ, Dionisio. "El Séptimo Programa Ambiental de la Unión Europea, 2013-2020". Revista Aragonesa de Administración Pública, n. 41-42, Zaragoza, 2013, pp. 71-121.

<sup>183</sup> COMISIÓN EUROPEA. Propuesta de DECISIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO relativa al Programa General de Medio Ambiente de la Unión hasta 2020 "Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta" COM (2012) 710 final 2012/0337 (COD). Bruselas, 2012, pp. 01-42 Disponible en: < [http://ec.europa.eu/environment/newprg/pdf/7EAP\\_Proposal/es.pdf](http://ec.europa.eu/environment/newprg/pdf/7EAP_Proposal/es.pdf)>. Acceso en 16 ago. 2013.

(DOUE C 161, 6.6.2013), y el dictamen del Comité de las Regiones de 30 de mayo de 2013.<sup>184</sup>

El Séptimo Programa se basa en los importantes logros de cuarenta años de política medioambiental de la Unión, y también en las iniciativas estratégicas en este ámbito, y en otros relacionados, que tratan de preparar la economía y la sociedad para un panorama no muy satisfactorio, confiando y buscando de manera clara y revolucionaria a una economía baja en emisiones de carbono y con un modelo energético diferente, y con perspectivas muy significativas en materia de recursos, energía y energías renovables, transportes, biodiversidad, etc. Destacase la adopción estratégica de la Hoja de Ruta de Eficiencia de los Recursos, la Estrategia de Biodiversidad 2020 y la Hoja de Ruta hacia una Economía Baja en Carbono, todas de 2011, que suponen importantes documentos para afrontar con seriedad no sólo los retos ambientales futuros, sino también económicos y sociales.<sup>185</sup>

---

<sup>184</sup> Sobre los principales precedentes y proceso de elaboración del séptimo programa de el Séptimo Programa Ambiental de la Unión Europea, 2013-2020, confróntese: FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio. "Nueva etapa en la política ambiental de la Unión Europea: el séptimo programa (2013-2020)". Revista Actualidad Administrativa, n. 03, mar. de 2013, pp. 374-387.

<sup>185</sup> Sobre la Hoja de de Ruta de Eficiencia de los Recursos, la Estrategia de Biodiversidad 2020, la doctrina señala que: "La Hoja de Ruta incluye un primer eje en relación con la transformación de la economía, que exige la implantación de políticas que reconozcan las relaciones de interdependencia entre la economía, el bienestar y el capital natural, y que traten de eliminar las barreras que obstaculizan la mejora de la eficiencia de los recursos permitiendo a las empresas operar sobre una base equitativa, flexible, predecible y coherente. Para ello se detallan problemas y propuestas en materia de consumo y producción sostenibles (incluyendo la mejora de los productos, cambios de las pautas de consumo e impulsar la producción eficiente), la conversión de los residuos en recursos, el apoyo a la investigación y la innovación, y la eliminación progresiva de las subvenciones ineficientes, la fijación de precios correctos y la reorientación de la carga impositiva". Y en relación a la Hoja de Ruta hacia una economía hipocarbónica competitiva en 2050, enseña que: "Hoja de ruta hacia una economía hipocarbónica competitiva en 2050" [COM (2011) 112 final, Bruselas, 8.3.2011], en la que se presenta el itinerario para una posible actuación hasta 2050 que permita a la UE reducir las emisiones de GEI entre una 80% y un 95% sobre la base de 1990 (fijándose como objetivos intermedios reducciones reales del 25% para 2020 y entre el 40% y el 60% entre 2030 y 2040), de acuerdo con el Consejo Europeo de octubre de 2009; previendo medidas, y las correspondientes reducciones, en los sectores directamente implicados (sector eléctrico, transportes, construcción, sector industrial y aumento de productividad en el uso de la tierra), así como otras de carácter general (como aumentar sustancialmente las inversiones de capital, reducir la factura energética y la dependencia de los combustibles sólidos, crear empleos nuevos y mejorar la calidad del aire y de la salud), sin olvidar finalmente la dimensión internacional." FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio. "El Séptimo Programa Ambiental de la Unión Europea, 2013-2020". Revista Aragonesa de Administración Pública, n. 41-42, Zaragoza, 2013, pp. 96-97.

El Séptimo Programa, que pasa ahora a ser denominado "Programa General de Medio Ambiente",<sup>186</sup> se incluye en el Anexo de la Propuesta de Decisión, lo que ya lo diferencia del anterior Programa Ambiental. El Séptimo Programa posee una nueva estructura articulada en 102 puntos, organizándose en cinco partes, siendo la primera relativa a las propuestas generales en la materia hasta 2020; la segunda concretase en a las prioridades temáticas; la tercera en el marco instrumental; la cuarta ordenase en responder a desafíos locales, regionales y mundiales; y por último, la quinta parte relativa al seguimiento de los avances.

Importante destacar que la estructura del novedoso Programa Ambiental establece concomitantemente y de forma integrada y coherente, nueve objetivos prioritarios. Los dichos objetivos están determinados a: proteger, conservar y mejorar el capital natural de la Unión Europea; convertir a la Unión Europea en una economía hipocarbónica, que sea eficiente en el uso de los recursos, ecológica y competitiva y proteger a los ciudadanos de la Unión Europea de las presiones y riesgos medioambientales para la salud y el bienestar. Asimismo, a maximizar los beneficios de la legislación de medio ambiente de la Unión Europea; mejorar la base de información de la política de medio ambiente; asegurar inversiones para la política en materia de clima y medio ambiente y fijar correctamente los precios.

También, intensificar la integración medioambiental y la coherencia entre políticas; aumentar la sostenibilidad de las ciudades de la Unión Europea, y reforzar la eficacia de la Unión Europea a la hora de afrontar los desafíos ambientales a nivel regional y mundial.<sup>187</sup>

---

<sup>186</sup> En cuanto al cambio del nombre, D Fernández de Gatta Sánchez señala que: "El nombre de «Programa General» hubiera sido mucho más adecuado desde sus inicios al realizarse la trascendencia de los mismos en la propia Política Ambiental, y en relación con las restantes. Actualmente, rompiendo el sistema numérico tradicional, quizás se haya querido resaltar su importancia en relación con los textos estratégicos que hemos mencionado, y que enmarcan algunas de las propuestas y medidas del propio Programa". FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio. "El Séptimo Programa Ambiental de la Unión Europea, 2013-2020". Revista Aragonesa de Administración Pública, n. 41-42, Zaragoza, 2013, p. 100.

<sup>187</sup> Sobre la estructura y ordenación de los objetivos prioritarios, véase COMISIÓN EUROPEA. Propuesta de DECISIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO relativa al Programa General de Medio Ambiente de la Unión hasta 2020 "Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta" COM (2012) 710 final 2012/0337 (COD). Bruselas, 2012, pp. 01-42 Disponible en: <[http://ec.europa.eu/environment/newprg/pdf/7EAP\\_Proposal/es.pdf](http://ec.europa.eu/environment/newprg/pdf/7EAP_Proposal/es.pdf)>. Acceso en 16 ago. 2013.

La primera parte del Programa del Séptimo Programa propicia su inicio con la denominación "Programa de acción hasta 2020", representada a través de los puntos 1 a 15, en la que en primer lugar se ponen de manifiesto los importantes logros alcanzados en materia ambiental en las últimas cuatro décadas. Su principal consideración a ese respecto, es la creación de un considerable acervo legislativo en materia de medioambiental que está entre las normas más modernas y completas del mundo, llevando las estrictas normas a gran parte del continente Europeo, y contribuyendo a resolver algunos de los problemas ambientales que más preocupan a empresas y la sociedad.

Sin embargo, en el inicio el Programa también señala las principales preocupaciones y problemas relacionados al tema, destacando la atención en materia de especies y hábitats naturales, fragmentación del territorio, uso de recursos y del territorio insostenible y residuos no gestionados adecuadamente. Sigue alertando sobre el modelo de producción y consumo despilfarradores, tales como aumento de la demanda de bienes y servicios, agotamiento de recursos, minerales, fuentes energéticas y materias primas. Llama la atención a las consecuencias, apuntando que tal modelo genera aumentos considerables de su precio, con lo que esto significa, y sin olvidarse de las catástrofes ambientales, entre otros factores.

Con todo, en medio a este contexto, el nuevo texto resalta la capacidad de la tecnología ambiental para hacer frente a tales problemas y preocupaciones, de modo que algunos de estos complejos problemas pueden afrontarse explotando todo el potencial de las tecnologías ambientales, garantizándose la adopción por la industria de las Mejores Técnicas Disponibles y de las innovaciones y avances científicos y técnicos que van surgiendo, conociendo sus riesgos potenciales.

Aún en esta primera parte, destacase los compromisos del Programa sobre la base de la situación anterior, de modo que se asume el compromiso de la unión por transformarse en una economía verde e integradora que garantice el crecimiento y el desarrollo; proteja la salud y el bienestar; cree empleos decentes, disminuya las desigualdades, invierta en capital natural y lo preserve.

Teniendo en cuenta la situación anterior, con contraposiciones como hemos visto, el Programa busca fuertes transformaciones, estimando que la actuación hasta el año 2020 y más allá debe inspirarse en una visión de 2050 en la que "vivimos bien, respetando los límites ecológicos del planeta. Nuestra prosperidad y nuestro medio ambiente saludable son la consecuencia de una economía circular innovadora, donde nada se desperdicia y en la que los recursos naturales se gestionan de tal manera que la resiliencia de nuestra sociedad resulta fortalecida (entendida como capacidad de afrontar la adversidad saliendo fortalecido y alcanzando un estado de excelencia). Nuestro crecimiento hipocarbónico lleva tiempo disociado del uso de los recursos, marcando así el ritmo hacia una economía sostenible a nivel mundial."<sup>188</sup>

Y para lograr las dichas transformaciones buscadas y deseadas, el Séptimo Programa destaca las siguientes medidas a ser llevada a cabo: la integración plena de las consideraciones medioambientales en otras políticas, en particular en las de energía, transporte, agricultura, pesca, economía e industria, investigación e innovación y empleo. Asimismo en la política social, de manera que se cree un planteamiento coherente y concertado, y estas medidas de la Unión Europea deberán completarse con una acción y una cooperación reforzadas y globales con países vecinos para resolver problemas comunes.<sup>189</sup>

La segunda parte del Programa está relacionada con las prioridades temáticas que incluye la integración de los tres primeros objetivos prioritarios de la Política Ambiental para los próximos años, referidas en los puntos 16 a 52 de la Propuesta.

El objetivo nº 1, descrito en los puntos 16 a 26, que es destinado a proteger, conservar y mejorar el capital natural de la Unión, parte de la premisa de que "el bienestar y la prosperidad económica de la Unión Europea se sustentan en su capital natural, del que forman parte los ecosistemas, que proporcionan bienes y servicios

---

<sup>188</sup> COMISIÓN EUROPEA. NEW ENVIRONMENT ACTION PROGRAMME to 2020 – questions and answers. Bruselas, 2012, pp. 01-07 Disponible en: <[http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-12-908\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12-908_en.htm)>. Acceso en 16 ago. 2013.

<sup>189</sup> En respecto a la primera parte del Séptimo Programa Ambiental de la Unión Europea, véase FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio. "Nueva etapa en la política ambiental de la Unión Europea: el séptimo programa (2013-2020)". Revista Actualidad Administrativa, n. 03, mar. de 2013, pp. 376.

esenciales, como u-nos suelos fértiles y unos bosques multifuncionales, unas tierras y unos mares productivos, agua dulce y aire limpio, así como la polinización, el control de las inundaciones, la regulación climática y la protección contra catástrofes naturales". Por ello, está dirigida a la conservación y mejora del mismo una parte esencial de la legislación ambiental Europea, como las normas en materia de aguas, calidad del aire, aves y hábitats; si bien también son importantes para esta finalidad la legislación relativa al cambio climático, productos químicos, emisiones industriales y residuos, al reducir las presiones sobre ecosistemas, especies y hábitats.

Sin embargo, en este contexto, se reconoce los problemas y dificultades en cumplir con las metas de protección ambiental esclareciendo que, no obstante los éxitos logrados y los esfuerzos realizados, el Programa constata que se sigue perdiendo biodiversidad y que hay ecosistemas gravemente dañados y que el objetivo de la Directiva Marco del Agua de conseguir en 2015 un buen estado ecológico de las aguas sólo se conseguirá en un 53%, siendo posible que no se alcance algún otro objetivo posterior, a pesar de los éxitos logrados en relación con ciertos contaminantes (pero no así respecto a las deposiciones de nitrógeno y ozono). Asimismo, el Programa todavía confirma la degradación, la contaminación, la fragmentación y el uso insostenible del suelo en zonas de la Unión.<sup>190</sup>

Por ello, el Programa traza medidas para proteger, conservar y mejorar el capital natural de la Unión Europea, asegurando que para 2020 se alcancen estos objetivos: detención de la pérdida de biodiversidad y la degradación de los servicios ecosistémicos, y que los ecosistemas y los servicios que prestan se mantengan y mejoren; reducción considerable de los impactos de las presiones sobre las aguas dulces, costeras y de transición, y sobre las marinas para alcanzar, mantener o mejorar el buen estado de las mismas, de acuerdo con las normas correspondientes y disminución mayor de los impactos de la contaminación atmosférica sobre los ecosistemas y la biodiversidad. Asimismo, garantizar que la tierra se gestione de una forma sostenible, el suelo se proteja adecuadamente y sigan saneándose los lugares

---

<sup>190</sup> Véase el punto 17 de la Propuesta de un Programa General de Medio Ambiente de la Unión. COMISIÓN EUROPEA. Propuesta de DECISIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO relativa al Programa General de Medio Ambiente de la Unión hasta 2020 "Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta" COM (2012) 710 final 2012/0337 (COD). Bruselas, 2012, p. 15. Disponible en: <[http://ec.europa.eu/environment/newprg/pdf/7EAP\\_Proposal/es.pdf](http://ec.europa.eu/environment/newprg/pdf/7EAP_Proposal/es.pdf)>. Acceso en 16 ago. 2013.



contaminados; que el ciclo de los nutrientes (nitrógeno y fósforo) se gestione de manera más sostenible y eficiente en cuanto al uso de los recursos, y que se protejan los bosques y los servicios que prestan y se refuerce su capacidad de resistencia frente al cambio climático y los incendios.

Para conseguir estas metas, el Programa Ambiental estima necesario promover las siguientes acciones: aplicar plenamente la Estrategia sobre la Biodiversidad y el Programa de Salvaguardia de las Aguas de Europa y asegurar la existencia en 2020 de unas poblaciones de peces saludables, empezando en 2015 por no exceder en ninguna pesquería los niveles correspondientes a un rendimiento máximo sostenible y estableciendo a nivel europeo una meta cuantitativa de reducción de los desechos marinos. De la misma manera, cumplir íntegramente la legislación sobre calidad del aire y establecer medidas y metas estratégicas para los años posteriores a 2020 y reducir la erosión e incrementar la materia orgánica del suelo, sanear lugares contaminados y reforzar la integración de las consideraciones sobre el uso de la tierra en un proceso decisorio coordinado entre todas las esferas gubernamentales pertinentes, con el apoyo de la adopción de metas relativas al suelo y la tierra como recurso y de objetivos de ordenación territorial.

Todavía, tendrá que reducir asimismo las emisiones de nitrógeno y fósforo, en particular las procedentes de las aguas residuales urbanas e industriales y del uso de fertilizantes, y desarrollar y aplicar una nueva Estrategia Forestal de la Unión que responda a las demandas que se ejercen sobre los bosques, aborde los beneficios que estos aportan y contribuya a un planteamiento más estratégico de su protección y mejora.<sup>191</sup>

El Objetivo prioritario nº 2 del Programa está descrito en los puntos 27 a 41 de la Propuesta y se concierne a convertir a la Unión Europea en una economía hipocarbónica, que sea eficiente en el uso de los recursos, ecológica y competitiva.

---

<sup>191</sup> FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio. “El Séptimo Programa Ambiental de la Unión Europea, 2013-2020”. Revista Aragonesa de Administración Pública, n. 41-42, Zaragoza, 2013, pp. 103-105.

A tal efecto, se aspira amparar la transformación hacia una economía que sea eficiente en su modo de utilizar los recursos, que disocie totalmente el crecimiento económico del uso de los mismos y de la energía, y de sus impactos ambientales, que disminuyan las emisiones de gases de efecto invernadero, que fortalezca la competitividad a través de la eficiencia y la innovación y que promueva una mayor seguridad energética. Además, el Programa defiende la innovación para mejorar la eficiencia en el uso de los recursos y para fortalecer la competitividad en un contexto marcado por el acrecimiento de los precios de los recursos, la escasez y las limitaciones de abastecimiento. Señala que todo que sea para hacer frente al desafío ambiental, también tiene claros beneficios socioeconómicos en materia de generación de empleo, eficiencia energética y energías renovables, además de la ampliación del mercado de las ecoindustrias o en relación con el reciclado.<sup>192</sup>

El Programa estima que para lograr éxito en el Objetivo prioritario nº 2, es necesario adoptar algunas medidas, como la aplicación completa del paquete de medidas en materia de clima y energía, debiendo acelerarse el cumplimiento del objetivo en materia de eficiencia energética de 20% para 2020. A su vez, en materia de emisiones de gases de efecto invernadero, la Unión Europea está avanzada en el cumplimiento del objetivo concertado. El Programa subraya la importancia de la adopción por la industria de las Mejores Tecnologías Disponibles en el marco de la Directiva de Emisiones Industriales de 2010 en relación al uso eficaz de recursos y reducción de emisiones.

Asimismo, se tomarán medidas para optimizar el comportamiento ecológico de bienes y servicios a lo largo de su ciclo de vida, a través de iniciativas adecuadas; destacando la normativa sobre ecodiseño para este objetivo. De la misma forma, se establecerán metas para restringir el impacto ambiental global del consumo, sobre todo en los sectores de la vivienda, alimentación y la movilidad. El Séptimo Programa aún defiende ser imprescindible recurrir a la contratación pública con criterios ambientales y prevé acciones en el uso eficaz del agua y en materia de residuos.

---

<sup>192</sup> En relación al nuevo Programa, véase también COMISIÓN EUROPEA. COMUNICADO DE PRENSA "Medio ambiente: la Comisión presenta el camino europeo hacia la prosperidad respetando los límites ecológicos del planeta". Bruselas, 2012, pp. 01-02 Disponible en: < [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-12-1271\\_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-1271_es.htm)>. Acceso en 18 ago. 2013.

A tal efecto, para que la Unión pueda convertirse en una economía hipocarbónica, ecológica, competitiva y eficiente en el uso de los recursos, el Programa considera que en 2020 deba haber sucedido lo siguiente: haberse cumplido los objetivos instituidos en materia de clima y energía, y se esté trabajando para reducir en 2050 las emisiones de gases de efecto invernadero entre un 80% y un 95% en comparación con 1990; deben reducirse ampliamente el impacto ambiental global de las empresas y de los principales sectores industriales, y debe aumentarse su eficiencia en el uso de los recursos. Igualmente, deben restringirse el impacto ambiental global de la producción y el consumo, especialmente en los sectores de la alimentación, la vivienda y la movilidad; que los residuos se gestionen de forma segura como recurso y que se registre una bajada absoluta de su proporción per cápita. Aún, que la recuperación de energía se restrinja a los materiales no reciclables y hayan dejado de depositarse en vertederos los materiales que puedan hacerse compost y los reciclables, y se haya prevenido o reducido considerablemente la escasez de agua.

Así que, para alcanzar estos objetivos, será necesario: emplear íntegramente el paquete de medidas sobre clima y energía, y acordar el marco para después de 2020; generalizar la aplicación de las Mejores Técnicas Disponibles y promover la adopción de tecnologías, procesos y servicios innovadores; además de impulsar la investigación y los trabajos de innovación, públicos y privados, necesarios para generalizar tecnologías, sistemas y modelos empresariales innovadores que aceleren la transición hacia una economía hipocarbónica y eficiente en el uso de los recursos, y reduzcan sus costes.

También, determinar un marco más coherente para una producción y un consumo sostenibles, revisar la legislación en materia de productos para optimar su comportamiento medioambiental y la de reducción del impacto global del consumo; ejecutar íntegramente la legislación de residuos y por último, mejorar la eficiencia hídrica a través de la constitución de objetivos a nivel de cuencas hidrográficas y la utilización de mecanismos de mercado.<sup>193</sup>

---

<sup>193</sup> Sobre el Objetivo prioritario nº 2 del Séptimo Programa Ambiental de la Unión Europea, confróntese véase los puntos 27 a 41 de la Propuesta de un Programa General de Medio Ambiente de la Unión. COMISIÓN EUROPEA. Propuesta de DECISIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO relativa al Programa General de Medio Ambiente de la Unión hasta 2020 "Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta" COM (2012) 710 final 2012/0337 (COD). Bruselas, 2012, pp. 27-41. Disponible en: < [http://ec.europa.eu/environment/newprg/pdf/7EAP\\_Proposal/es.pdf](http://ec.europa.eu/environment/newprg/pdf/7EAP_Proposal/es.pdf)>. Acceso en 16 ago. 2013. También FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio. "Nueva etapa en la política ambiental

El Objetivo nº 3 del nuevo Programa, constituido en su segunda parte temática y señalado en los puntos 42 a 52, se destina a proteger a los ciudadanos de la Unión Europea de las presiones y riesgos medioambientales para la salud y el bienestar. El dicho Programa, comienza destacando los beneficios de la legislación ambiental Europea, dedicando preocupaciones con el tema de la contaminación del aire y de agua y los productos químicos. Igualmente, el Programa comprueba la positiva incidencia de las aguas de baño de buena calidad para la salud humana y para el turismo.<sup>194</sup>

El Séptimo Programa Ambiental trata el tema de la contaminación atmosférica con planteamientos a fin de promover actuaciones en los espacios en los que las personas, sobre todo los grupos sociales sensibles, y los ecosistemas están más expuestos, como las ciudades y el interior de los edificios.

A su vez el novedoso Programa verifica los problemas de acceso a agua de calidad satisfactoria en algunas zonas rurales y los provocados por las inundaciones, en parte por los cambios en el ciclo hidrológico y en el uso de la tierra.

En este contexto, es observado el incumplimiento de la aplicación de la legislación de ambas materias en la Unión Europea, lo que sería el factor principal responsable por parte de los problemas citados arriba. Por ello, el texto prevé que se actualizarán las mismas y especialmente sus objetivos conforme los datos científicos más recientes y se intentará instituir correlaciones con las relativas al cambio climático, biodiversidad, medio marino y territorio.

El control de la contaminación en su origen, es decir, el enfoque integrado, sigue siendo la prioridad en relación con ambos tipos, que cuenta con el apoyo de la Directiva de Emisiones Industriales de 2010 para alcanzar la dicha actualización y optimización necesaria.

---

de la Unión Europea: el séptimo programa (2013-2020)". Revista Actualidad Administrativa, n. 03, mar. de 2013, pp. 378-380.

<sup>194</sup> En cuanto a la Propuesta de nuevo programa de acción medioambiental de la UE hasta 2020, véase COMISIÓN EUROPEA. Resumen para el ciudadano. Propuesta de nuevo programa de acción medioambiental de la UE hasta 2020. Bruselas, 2012, pp. 01. Disponible en: <[http://ec.europa.eu/environment/newprg/pdf/citizen\\_summary/es.pdf](http://ec.europa.eu/environment/newprg/pdf/citizen_summary/es.pdf)>. Acceso en 16 ago. 2013.

En cuanto a los productos químicos, el Séptimo Programa acentúa la trascendencia de la legislación REACH, sobre clasificación, etiquetado y envasado de los productos químicos, para la protección de la salud humana y el medio ambiente. Por su parte, sigue destacando los habituales problemas de incertidumbres en relación con algunos impactos sobre ambas cuestiones de algunas mezclas de productos químicos, los nanomateriales o productos concretos.

A tal efecto, para se establecer un enfoque global en la materia y se garantizar la seguridad y la gestión sostenible de los nanomateriales, el nuevo Programa plantea seguir aplicando y desarrollando iniciativas en relación con los efectos combinados de productos químicos y la seguridad de los alteradores endocrinos.<sup>195</sup>

Para alcanzar tales objetivos y metas, el Séptimo Programa plantea que en el año de 2020 la situación general sea mejor en los siguientes términos: la calidad del aire haya mejorado y la contaminación acústica haya reducido considerablemente; que los ciudadanos disfruten de normas elevadas de calidad del agua potable y de baño y, se controlen los efectos combinados de los productos químicos y los problemas de seguridad que plantean los alteradores endocrinos. Asimismo, que se evalúen y minimicen los riesgos para el medio ambiente y la salud asociados al uso de sustancias peligrosas, incluidas las sustancias químicas presentes en productos; se controlen adecuadamente los problemas de seguridad relacionados con los nanomateriales, aplicando un planteamiento coherente entre distintos ámbitos legislativos, y se hayan ejecutado avances decisivos en materia de adaptación a los impactos del cambio climático.

Además de ello, también es imprescindible: aplicar una política actualizada sobre calidad del aire y ruido, acorde con los conocimientos científicos más recientes, así como medidas contra la contaminación atmosférica y acústica en su origen; impulsar la labor de aplicación de las Directivas de Agua Potable y de Aguas de Baño y, desarrollar una estrategia Europea para un entorno no tóxico, respaldada por una base exhaustiva de conocimientos sobre toxicidad y exposición a los productos químicos,

---

<sup>195</sup> Sobre el tema, véase COMISIÓN EUROPEA. NEW ENVIRONMENT ACTION PROGRAMME to 2020 – questions and answers. Bruselas, 2012, pp. 01-07 Disponible en: <[http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-12-908\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12-908_en.htm)>. Acceso en 16 ago. 2013.

que propicie la innovación en sustitutivos sostenibles. Del mismo modo, acordar y aplicar una estrategia de adaptación al cambio climático a nivel de la Unión, incluida la integración de las consideraciones en materia de adaptación y gestión del riesgo de catástrofes en sectores e iniciativas políticas fundamentales.<sup>196</sup>

La Tercera parte del Programa está compuesta por el "Marco Instrumental y los cuatro Objetivos prioritarios constituidos, señalados en los puntos 53 a 86 de la Propuesta, siendo considerados como sus pilares fundamentales. Importante destacar que el Marco Instrumental es ineludible para llevar a cabo todas las prioridades y objetivos temáticos antes referidos.

El Objetivo prioritario nº 4, que está citado en los puntos 54 a 63, se refiere a la circunstancia de maximizar los beneficios de la legislación de medio ambiente de la Unión. En su inicio, resalta los beneficios de una aplicación efectiva de la legislación ambiental de la Unión, sin embargo, alerta sobre la necesidad de un sistema eficaz y viable de controles y contrapesos a nivel nacional que contribuya a identificar y resolver problemas de ejecución.

El nuevo Programa también prevé la adopción de máxima prioridad a la mejora de la aplicación del acervo ambiental europeo, concediendo a quienes intervienen en tal proceso a nivel nacional, regional y local, de los conocimientos y de la capacidad necesaria para facilitar y obtener beneficios de esta aplicación efectiva.<sup>197</sup>

A tal efecto, siguiendo los preceptos arriba expuestos, el Séptimo Programa Ambiental promoverá acciones para asegurar que en 2020 alcance los siguientes beneficios: que los ciudadanos tengan acceso a información clara sobre cómo se está aplicando la legislación europea de medio ambiente; haya mejorado la aplicación de las

---

<sup>196</sup> En cuanto al tercer Objetivo prioritario y sus características, confróntese FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio. "Nueva etapa en la política ambiental de la Unión Europea: el séptimo programa (2013-2020)". Revista Actualidad Administrativa, n. 03, mar. de 2013, pp. 380-381.

<sup>197</sup> Sobre la tercera parte y su Objetivo prioritario nº 04, véase los puntos 53 a 63 de la Propuesta de un Programa General de Medio Ambiente de la Unión en: COMISIÓN EUROPEA. Propuesta de DECISIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO relativa al Programa General de Medio Ambiente de la Unión hasta 2020 "Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta" COM (2012) 710 final 2012/0337 (COD). Bruselas, 2012, pp. 27-28 Disponible en: <[http://ec.europa.eu/environment/newprg/pdf/7EAP\\_Proposal/es.pdf](http://ec.europa.eu/environment/newprg/pdf/7EAP_Proposal/es.pdf)>. Acceso en 16 ago. 2013.

normas ambientales; se haya reforzado el cumplimiento de la legislación ambiental en todas las esferas administrativas y se garanticen unas condiciones equitativas en el mercado interior. Además, que la legislación ambiental de la Unión inspire más confianza a los ciudadanos, y que se facilite la aplicación del principio de tutela judicial efectiva de los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil.<sup>198</sup>

Las acciones para conseguir las referidas metas se resumen en: instituir a nivel nacional sistemas de información sobre cómo se está aplicando la legislación ambiental de la Unión, acompañados de cuadros con los resultados de cada Estado Miembro; celebrar acuerdos de asociación para la aplicación de la legislación entre la Comisión y los Estados Miembros y ampliar a toda la legislación medioambiental los criterios que obligan a los Estados Miembros a realizar inspecciones y vigilancias eficaces. Igualmente, desarrollar una capacidad complementaria a nivel de la Unión Europea para actuar ante situaciones en las que haya motivos de preocupación justificados, con el respaldo de redes de profesionales; establecer mecanismos coherentes y eficaces a nivel nacional para la tramitación de denuncias relacionadas con la aplicación de la legislación ambiental de la Unión, y garantizar que las disposiciones nacionales sobre acceso a la justicia reflejen la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Por último, debe promover los procedimientos no judiciales de resolución de conflictos como medio para encontrar soluciones amistosas en conflictos sobre cuestiones medioambientales.<sup>199</sup>

El Objetivo prioritario nº 5, que está citado en los puntos 64 a 71, está relacionado con el tema de la mejora de la base de información de la política de medio ambiente. Esta parte del Programa Ambiental se inicia también con el destaque a los grandes avances realizados en este ámbito, señalándose los éxitos en materia de recogida y utilización de estadísticas e información, la generalización del Sistema Compartido de Información Medioambiental o los programas de información espacial-INSPIRE y de vigilancia de la tierra-GMES.

---

<sup>198</sup> Sobre el nuevo Programa y sus objetivos prioritarios, véase: COMISIÓN EUROPEA. NEW ENVIRONMENT ACTION PROGRAMME to 2020 – questions and answers. Bruselas, 2012, pp. 01-07. Disponible en: <[http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-12-908\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12-908_en.htm)>. Acceso en 16 ago. 2013.

<sup>199</sup> FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio. “El Séptimo Programa Ambiental de la Unión Europea, 2013-2020”. Revista Aragonesa de Administración Pública, n. 41-42, Zaragoza, 2013, pp. 111-113.

Con todo, del mismo modo que los anteriores objetivos, el Séptimo Programa hace un alerta en relación a la situación y las incertidumbres que envuelven las probables propensiones futuras, de modo que requieren medidas adicionales para mantener y fortalecer esta base de información, a fin de que la Política Ambiental de la Unión continúe elaborándose apoyada en unos conocimientos profundos sobre el estado del medioambiental, las respuestas posibles y los problemas y sus consecuencias.

Hace hincapié en relación con los cambios ambientales, en especial: el cambio climático; las repercusiones de la pérdida de especies y los efectos de las catástrofes ambientales. Además, en cuanto a los límites del planeta o la interacción entre factores socioeconómicos y ambientales; en la transición hacia una economía verde, así como las implicaciones para el medio ambiente y la salud de ciertos productos químicos y mezclas o las nuevas cuestiones impulsadas por la evolución tecnológica.<sup>200</sup>

En este contexto, para mejorar la base de información de la política de medio ambiente, el Programa garantizará que en 2020: los responsables políticos y las empresas dispongan de una base más apropiada para desarrollar y emplear las políticas ambientales y clima, sobre todo para calcular costes y beneficios; hayan perfeccionado considerablemente los conocimientos y nuestra capacidad de evaluar y gestionar los nuevos riesgos medioambientales y climáticos y, por último, se haya solidificado la relación entre la ciencia y la política en cuestiones del medio ambiente.

En tal sentido, para alcanzar estos objetivos, será imperioso: coordinar y concentrar los esfuerzos de investigación de la Unión Europea y los Estados Miembros para solucionar las principales lagunas en los conocimientos ambientales, en especial sobre los riesgos de puntos de inflexión ambientales y, emplear un planteamiento sistemático a la gestión del riesgo. Asimismo, simplificar, racionalizar y modernizar la

---

<sup>200</sup> COMISIÓN EUROPEA. Propuesta de DECISIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO relativa al Programa General de Medio Ambiente de la Unión hasta 2020 "Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta" COM (2012) 710 final 2012/0337 (COD). Bruselas, 2012, pp. 29-31 Disponible en: < [http://ec.europa.eu/environment/newprg/pdf/7EAP\\_Proposal/es.pdf](http://ec.europa.eu/environment/newprg/pdf/7EAP_Proposal/es.pdf)>. Acceso en 17 ago. 2013.



recogida, la gestión y la puesta en común de datos e información sobre cambio climático y medio ambiente.<sup>201</sup>

El Objetivo prioritario nº 6 del Séptimo Programa Ambiental se refiere a la garantía de las inversiones para la política de medio ambiente, además de fijar correctamente los precios en materia de clima. El texto destaca la importancia de las grandes inversiones adecuadas, tanto públicas como privadas, requeridas para cumplir los objetivos anteriores y la necesidad de promover cambios y comprimir la deuda pública, señalando los puntos positivos de estas inversiones, tales como las nuevas oportunidades para mejorar hacia una economía hipocarbónica en la que se haga un uso más eficiente de los recursos ambientales.

No obstante, el Programa comprueba la dificultad que tiene la captación de inversiones de determinados sectores, llevándose en cuenta la omisión del mercado en cuanto a las señales de precios o sus incongruencias con relación a los costes ambientales. El texto fija atención a la necesidad de regulación, por parte de la Unión Europea, de las condiciones adecuadas a fin de solucionar tales incoherencias, incertidumbres y oscuridades, aplicando correctamente el principio "quien contamina, paga".

Las estimaciones más destacables del Séptimo Programa Ambiental están relacionadas a la necesidad de que la Unión Europea satisfaga a las prioridades ambientales y climáticas e efectos de las perspectivas de crecimiento sostenible de los Estados. También, apunta la necesidad de promover el incentivo del sector privado a fin de aprovechar las nuevas oportunidades del Marco financiero de la Unión Europea, con la finalidad de incrementar la participación en la búsqueda de lograr los objetivos ambientales y climáticos.

A tal efecto, con la finalidad de garantizar inversiones para la política ambiental y sobre clima, y establecer correctamente los precios, el Séptimo Programa Ambiental promoverá determinadas acciones para asegurar que en 2020 se alcance los

---

<sup>201</sup> COMISIÓN EUROPEA. NEW ENVIRONMENT ACTION PROGRAMME to 2020 – questions and answers. Bruselas, 2012, pp. 01-07 Disponible en: <[http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-12-908\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12-908_en.htm)>. Acceso en 16 ago. 2013.

siguientes resultados: que se hayan ejecutado de una forma rentable los objetivos de la política de medio ambiente y clima; que tales objetivos estén amparados por una financiación apropiada, y que haya acentuado la financiación del sector privado para los dos ámbitos.<sup>202</sup>

En tal contexto, para lograr éxito en el alcance de los objetivos, es imprescindible adoptar algunas medidas, siendo las más destacables: eliminar progresivamente las subvenciones perjudiciales para el medio ambiente; intensificar la aplicación de instrumentos de mercado, sobre todo las tarifas, tasas e impuestos. Además, ampliar los mercados de bienes y servicios ambientales, teniendo debidamente en cuenta cualquier impacto social negativo; facilitar el acceso de la ecoinnovación a fondos e instrumentos financieros; reflejar adecuadamente las prioridades ambientales y climáticas en las políticas de apoyo a la cohesión económica, social y territorial y, acoger medidas específicas para garantizar el uso integral y eficiente de los fondos disponibles de la Unión para la actuación a favor del medio ambiente.

Asimismo, el establecimiento de metas y la realización de actividades de seguimiento y notificación partiendo de criterios de referencia claros; desarrollar y aplicar, antes de 2014, un sistema de notificación y seguimiento de los gastos relacionados con el medio ambiente en el Presupuesto de la Unión Europea, en particular con el tema de la biodiversidad y del cambio climático, entre otros.<sup>203</sup>

El objetivo prioritario nº 7 es el último de la tercera parte del Séptimo Programa Ambiental y está señalado en los puntos 83 a 86 y está orientado a intensificar la integración medioambiental y la coherencia entre políticas, partiendo del supuesto que el logro de los objetivos prioritarios del Programa demandará una integración más intensa y efectiva de las consideraciones medioambientales y climáticas en otras Políticas.

---

<sup>202</sup> En cuanto al tercer Objetivo prioritario y sus características, confróntese FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio. “Nueva etapa en la política ambiental de la Unión Europea: el séptimo programa (2013-2020)”. Revista Actualidad Administrativa, n. 03, mar. de 2013, p. 383.

<sup>203</sup> FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio. “El Séptimo Programa Ambiental de la Unión Europea, 2013-2020”. Revista Aragonesa de Administración Pública, n. 41-42, Zaragoza, 2013, pp. 111-113.

La integración de las consideraciones de la protección medioambiental en otras políticas y actividades de la Unión Europea es un criterio establecido en sus Tratados, sin embargo, el estado general del medio ambiente en ámbito europeo demuestra que hasta la fecha actual no ha habido demasiados progresos. Por ello, se hace necesario gestionarse antes de su aplicación los compromisos difíciles para mitigar de manera efectiva los impactos ambientales que no se pueden ser evitados.

En este contexto, el Séptimo Programa ambiental tiene como principal justificación el hecho de que el refuerzo de la contribución de esas Políticas a los planteamientos políticos conjuntos y más coherentes que contribuyan beneficios variados, así como a la obtención de metas y objetivos ambientales son fundamentales para alcanzar el éxito del Programa.<sup>204</sup>

Las principales medidas para intensificar la integración medioambiental y la coherencia entre políticas se resumen a que la Unión Europea asegure que, en 2020, sus las políticas sectoriales y de los Estados Miembros sean desarrolladas y ejecutadas adecuadamente a fin de favorecer la consecución de objetivos y metas ambientales y en materia de clima. Para ello es necesario integrar los incentivos y las condiciones relacionados con el medio ambiente en una serie de iniciativas políticas, incluidas las reformas y revisiones de la política existente, así como en nuevas iniciativas, tanto a nivel de la Unión como de los Estados Miembros.

En este proceso deben y realizar evaluaciones previas y sistemáticas de los impactos ambientales, sociales y económicos de iniciativas políticas de ambos para garantizar su coherencia y eficacia. Es decir, el éxito del presente Programa está condicionado al refuerzo de la contribución de esas políticas a la realización de metas y objetivos relacionados con el medio ambiente. A su vez, las medidas dirigidas

---

<sup>204</sup> Sobre el Objetivo prioritario nº 07 del Programa Ambiental, véase COMISIÓN EUROPEA. Propuesta de DECISIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO relativa al Programa General de Medio Ambiente de la Unión hasta 2020 "Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta" COM (2012) 710 final 2012/0337 (COD). Bruselas, 2012, pp. 35-36. Disponible en: <[http://ec.europa.eu/environment/newprg/pdf/7EAP\\_Proposal/es.pdf](http://ec.europa.eu/environment/newprg/pdf/7EAP_Proposal/es.pdf)>. Acceso en 17 ago. 2013.

principalmente a conseguir mejoras medioambientales deben aspirar a lograr, siempre que sea posible, beneficios también para otras políticas diversas.<sup>205</sup>

A continuación, el Séptimo Programa Ambiental viene compuesto por su Cuarta parte que corresponde a la Respuesta a desafíos locales, regionales y mundiales, además de constituir más cuatro objetivos prioritarios, los de números 08 y 09, que están descritos en los puntos 87 a 100.

El Objetivo prioritario nº 8 del Séptimo Programa Ambiental está dirigido a aumentar la sostenibilidad de las ciudades de la Unión Europea, estando especificado en los puntos 87 a 91.

En su comienzo se hace la comprobación del carácter densamente poblado de la Unión Europea, con la estimativa de que para el año 2020, el 80% de la población viva en zonas urbanas y periurbanas, previendo que por ello, el estado del medio ambiente urbano tendrá una influencia directa en la calidad de vida, y no sólo de las propias ciudades, sino más allá de sus límites físicos, sea en materia energía, de alimentos, recursos o depósito de residuos. El texto sigue alertando sobre los problemas ambientales comunes de una mayoría de ciudades, punteando los aspectos ligados a la calidad del aire y emisiones de gases de efecto invernadero y ruido. En relación al agua, hace hincapié en su escasez y también en cuanto a las inundaciones. Sigue advirtiendo sobre los residuos y lugares contaminados y zonas industriales abandonadas.

Con todo, destaca los esfuerzos emprendidos por las ciudades europeas en la busca de la sostenibilidad urbana y su carácter precursor en asentar la sostenibilidad ambiental como tema central de sus estrategias de desarrollo urbano; y en la efectucción de soluciones innovadoras a problemas del medio ambiente.<sup>206</sup>

---

<sup>205</sup> FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio. “Nueva etapa en la política ambiental de la Unión Europea: el séptimo programa (2013-2020)”. Revista Actualidad Administrativa, n. 03, mar. de 2013, pp. 383-384.

<sup>206</sup> Sobre el Objetivo prioritario nº 8 del Séptimo Programa Ambiental de la Unión Europea, confróntese véase los puntos 87 a 91 de la Propuesta de un Programa General de Medio Ambiente de la Unión. COMISIÓN EUROPEA. Propuesta de DECISIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO relativa al Programa General de Medio Ambiente de la Unión hasta 2020 "Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta" COM (2012) 710 final 2012/0337 (COD). Bruselas, 2012, pp. 36-38. Disponible en: < [http://ec.europa.eu/environment/newprg/pdf/7EAP\\_Proposal/es.pdf](http://ec.europa.eu/environment/newprg/pdf/7EAP_Proposal/es.pdf)>. Acceso en 16 ago. 2013.

En cuanto a las medidas para lograr éxito en el objetivo prioritario nº 8, es decir, para aumentar la sostenibilidad de las ciudades de la Unión Europea, el Programa Ambiental tendrá que garantizar que en 2020 la mayoría de las ciudades de la Unión Europea ya estén empleando políticas de ordenación y diseño sostenibles del espacio urbano.

A tal fin, será necesario determinar y acordar un conjunto de criterios para evaluar el comportamiento ambiental de las ciudades, teniendo en cuenta los impactos económicos y sociales. Asimismo, tendrá que asegurar que las ciudades dispongan de información sobre la financiación de medidas para optimizar su sostenibilidad urbana, y que tengan acceso a fondos referidos.<sup>207</sup>

El Objetivo prioritario nº 9 del Programa Ambiental es el último de esta parte y está dedicado a reforzar la eficacia de la Unión Europea a la hora de afrontar los desafíos ambientales a nivel regional y mundial.

En esta parte, el dicho Programa inicia afirmando que la sostenibilidad ambiental es fundamental para reducir la pobreza y asegurar la calidad de vida y el crecimiento económico. El texto tiene como fundamento todo lo acordado en la Cumbre de Río+20 de 2012, discurre sus puntos más significativos y las conclusiones que deberán reflejarse en las prioridades de la Unión y de los Estados Miembros, sobre la base de que muchos de los objetivos del propio Programa poseen un planteamiento global, y habrán de llevarse a cabo conjuntamente a nivel internacional.

Defiende aún una estrecha coordinación de la Unión Europea y los Estados Miembros en los foros internacionales, en especial con sus socios estratégicos, los países candidatos y los vecinos. Destaca la influencia de la Unión Europea al ser uno de los mayores mercados del mundo para promover la adopción de políticas y planteamientos que relajen la presión sobre la base mundial de recursos naturales; igualmente alerta sobre la necesidad de cambios en los modelos de producción y consumo, además de asegurar que las Políticas de comercio y mercado interior

---

<sup>207</sup> En relación al nuevo Programa, véase también COMISIÓN EUROPEA. COMUNICADO DE PRENSA "Medio ambiente: la Comisión presenta el camino europeo hacia la prosperidad respetando los límites ecológicos del planeta". Bruselas, 2012, pp. 01-02 Disponible en: < [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-12-1271\\_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-1271_es.htm)>. Acceso en 18 ago. 2013.

favorezcan la consecución de los objetivos ambientales y climáticos. Aún señala la importancia de que sean ofrecidos auxilios para que otros países mejoren sus normas en materia ambiental, y las ejecuten, así como considerar otras opciones para reducir el impacto ambiental que el consumo de la Unión Europea produce en otros países.<sup>208</sup>

El Programa destaca fases claves de la política internacional, como materia de cambio climático; biodiversidad y productos químicos. Por otra parte, establece que la Unión debe continuar promoviendo prácticas empresariales respetuosas con el medio ambiente, en el marco de la iniciativa sobre la responsabilidad social de las empresas. Para ello, promueve a nivel mundial: el refuerzo de la implantación de tecnologías respetuosas del medio ambiente y del clima; normas ecológicas; la protección de las inversiones y los derechos de propiedad intelectual y el intercambio internacional de mejores prácticas y aún, el libre comercio de bienes y servicios medioambientales.

Para lograr éxito en el Objetivo prioritario nº 9, la Unión Europea deberá garantizar que, en 2020: se hayan integrado plenamente las conclusiones de la Cumbre Río+20 en las políticas exteriores de la Unión, y la misma contribuya efectivamente a los esfuerzos mundiales por aplicar compromisos acordados, incluidos los Convenios de Río; que haya apoyo efectivo a los esfuerzos nacionales, regionales e internacionales para solucionar los problemas ambientales y climáticos, y garantizar un desarrollo sostenible, y por último, que se haya reducido el impacto del consumo de la Unión Europea en el medio ambiente de fuera de sus fronteras.<sup>209</sup>

A tal fin, se considera necesario trabajar por la adopción de metas de desarrollo sostenible que: se refieran a ámbitos prioritarios de los objetivos relativos a una economía verde e integradora y al desarrollo sostenible en general, en particular la energía, el agua, la seguridad alimentaria, los océanos y una producción y un consumo sostenibles, así como a cuestiones transversales como la equidad, la inclusión social, empleos dignos, el principio de legalidad y la buena gobernanza. Asimismo, que sean

---

<sup>208</sup> Sobre el nuevo Programa Ambiental, véase COMISIÓN EUROPEA. NEW ENVIRONMENT ACTION PROGRAMME to 2020 – questions and answers. Bruselas, 2012, pp. 01-07 Disponible en: <[http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-12-908\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12-908_en.htm)>. Acceso en 16 ago. 2013.

<sup>209</sup> FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio. “Nueva etapa en la política ambiental de la Unión Europea: el séptimo programa (2013-2020)”. Revista Actualidad Administrativa, n. 03, mar. de 2013, pp. 384-385.

de aplicación universal y cubran los tres ámbitos del desarrollo sostenible, y se sometan a evaluación y vayan acompañados de metas e indicadores. Además las referidas metas tienen que ser coherentes con el marco de desarrollo posterior a 2015 y estén integrados en él, y sirvan de apoyo para medidas en el campo del clima.

De la misma manera, hay que trabajar para conseguir una estructura más efectiva de las Naciones Unidas en relación con el desarrollo sostenible mediante la consolidación del PNUMA, en sintonía con las conclusiones de la Cumbre Río+20, prosiguiendo, al mismo tiempo, los esfuerzos para que el mismo ascienda a la categoría de Agencia de las Naciones Unidas, y apoyando los trabajos en curso para intensificar las sinergias entre los acuerdos multilaterales sobre medio ambiente.

También debe buscarse potenciar el impacto de diferentes fuentes de financiación, en particular los impuestos y la movilización de los recursos internos, la inversión privada y otras fuentes nuevas e innovadoras, así como crear opciones respecto a la utilización de la ayuda al desarrollo para hacer uso de esas otras fuentes de financiación como parte de la estrategia de financiación del desarrollo sostenible establecida en Río, así como en las propias políticas de la Unión Europea, incluidos los compromisos internacionales a favor de la financiación para la protección de la biodiversidad y la lucha contra el cambio climático.

El Objetivo nº 09 del Séptimo Programa Ambiental aún considera necesario para alcanzar metas de desarrollo sostenible establecer relaciones con países socios de una forma más estratégica. Para ello, es conveniente centrar en la cooperación con socios estratégicos, con países integrados en la Política Europea de Vecindad y con países en desarrollo.

Asimismo es imprescindible para alcanzar sus metas, participar en procesos multilaterales sobre cuestiones ambientales, con la finalidad de asegurar el cumplimiento a nivel mundial y de la Unión Europea de los compromisos para 2020, y acordar la actuación internacional para después de ese año; ratificar mucho antes de 2020 todos los principales acuerdos multilaterales sobre medio ambiente, y por último, evaluar el impacto ambiental en el mundo del consumo que hace la Unión Europea de

alimentos y productos no alimentarios, y las posibles respuestas que pueden darse a esos impactos.<sup>210</sup>

La Quinta parte del Programa se refiere al Seguimiento de los avances y es la parte final del Séptimo Programa Ambiental. El dicho seguimiento fue encomendado a la Comisión para que esta pueda velar por que se efectúe un seguimiento de la aplicación del Programa en el contexto del proceso de seguimiento periódico de la Estrategia Europa 2020. En tal contexto, se elaborará una evaluación del Programa, Antes de 2020, en particular sobre la base del informe del estado del medio ambiente de la AEMA.

Para seguir los avances hacia la consecución de los objetivos prioritarios, el presente Programa Ambiental señala algunos indicadores que serán utilizados. A tal efecto, destaca: los que aplica la AEMA en el seguimiento del estado del medio ambiente y del cumplimiento de las metas y la legislación ambiental y sobre clima, sobre todo en relación la biodiversidad y la eficiencia en el uso de los recurso y con el clima y la energía.

Establece todavía que, en coordinación con las partes interesadas se desarrollarán indicadores suplementarios a fin de evaluar el progreso en general hacia una economía y una sociedad eficientes en el uso de los recursos en Europa y su contribución a la prosperidad y el bienestar, en el contexto de la Hoja de ruta hacia una Europa eficiente en el uso de los recursos.<sup>211</sup>

Notase, por lo tanto, que el Séptimo Programa Ambiental, también denominado como " Programa General de Medio Ambiente de la Unión" realmente marca una nueva etapa en la política ambiental de la Unión Europea.

---

<sup>210</sup> Contenido extraído de la Propuesta de DECISIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO relativa al Programa General de Medio Ambiente de la Unión hasta 2020 "Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta". Confróntese COMISIÓN EUROPEA. Propuesta de DECISIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO relativa al Programa General de Medio Ambiente de la Unión hasta 2020 "Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta" COM (2012) 710 final 2012/0337 (COD). Bruselas, 2012, pp. 01-42 Disponible en: < [http://ec.europa.eu/environment/newprg/pdf/7EAP\\_Proposal/es.pdf](http://ec.europa.eu/environment/newprg/pdf/7EAP_Proposal/es.pdf)>. Acceso en 16 ago. 2013.

<sup>211</sup> En cuanto parte final del Séptimo Programa Ambiental, véase FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio. "El Séptimo Programa Ambiental de la Unión Europea, 2013-2020". Revista Aragonesa de Administración Pública, n. 41-42, Zaragoza, 2013, pp. 96-97.



Su estructura basada en los importantes logros de cuarenta años de política medioambiental de la Unión, y también en las iniciativas estratégicas en este ámbito, está muy bien elaborada con prioridades temáticas y sus nueve objetivos prioritarios hasta 2020, que lo clasifica como instrumento hábil para hacer frente a los retos de la Unión Europea para los años 2013-2020 en materia ambiental.

Observando los siete Programas de Acción de las Comunidades Europeas sobre Medio Ambiente, percibimos que la Política Ambiental Comunitaria fue y sigue siendo la base fundamental de protección del medio ambiente considerado como un todo. Los principios instituidos y aplicados desde el Primer Programa hasta el último pueden comprobar la evolución en la lucha contra la contaminación, pasando de un aspecto sectorial y curativo hasta un enfoque global, preventivo, integrado y coordinado.

Así que no hay dudas de que la evolución de la lucha contra la contaminación en todos sus términos, y la intervención administrativa directa a través de los instrumentos de Prevención y Control Integrados de la Contaminación son reflejos de la observancia de los principios y objetivos trazados en cada uno de los Planos de Acción desarrollado por la Comunidad Europea durante todos esos años.

## **6 - El Sistema de la Unión Europea de intervención ambiental en la industria**

A todo lo largo de la historia y al paso que se asientan las comunidades territoriales, se adoptan prevenciones para impedir mutuas interferencias vecinales,<sup>212</sup> pero las actividades industriales y sus consecuencias negativas han sido las verdaderas responsables por la regulación jurídica e intervenciones administrativas entre vecinos, propiedad privada, y también por cuestiones de razón sanitarias.

---

<sup>212</sup> Antecedentes rudimentarios tenemos en los más viejos textos normativos, y en la Edad Media y Moderna las Ordenanzas Municipales y las propias Pragmáticas reales van a recoger preceptos que incluyen alguna modalidad de disciplina pública por estas causas de los usos del suelo. Pero solamente con la era industrial se van a dar situaciones que requerirían una más estricta respuesta normativa, lo que se produce ya tempranamente en Francia, adoptándose un modelo que va a hacer fortuna, que inspirará la legislación de numerosas naciones y entre ellas de España. MARTÍN MATEO, Ramón, "Tratado de Derecho Ambiental", 3 tomos, Vol. I, Ed. Trivium, Madrid, 1991, p. 337.

Aparte de producir un grande avance en la mejora de la calidad de vida humana, la evolución industrial y el desarrollo económico obtenido posteriormente a la II Guerra Mundial, también han generado demasiados efectos negativos en función de la incontrolable explotación de recursos naturales, deterioro y la consecuente contaminación producida por la industria.

Como ya hemos visto anteriormente, los problemas ambientales han despertado una toma conciencia por parte da población en razón de la percepción de los peligros que tal progreso industrial estaban causando. De igual manera, la percepción de la imprescindible compatibilidad entre el desarrollo económico e industrial y el respecto al medio ambiente, hicieron con que, en los años 70, la protección ambiental fuese considerada una función pública y como tal pasaría la Administración Pública intervenir con más frecuencia en todo el proceso industrial y sus efectos.<sup>213</sup>

En primer momento, nótese que la intervención de los Poderes Públicos en el proceso industrial aparece porque sus efectos pasaron a crear situaciones insostenibles e incontrolables en la relación de los derechos de propiedad, relaciones de vecindad, en las cuestiones sanitarias y más recientemente, por ser la protección ambiental considerada una función pública, para amparar el llamado desarrollo sostenible.<sup>214</sup>

En el sentido de protección industrial, la intervención administrativa en la industria se ha justificado históricamente por diversos factores, siendo las primeras arrancadas para excluir los impedimentos y restricciones a la libertad de empresa. Ulteriormente, para promover el progreso industrial, y hasta para conducir la incidencia

---

<sup>213</sup> La doctrina señala que tratándose de la actividad de la Administración Pública relativa a la protección del medio ambiente, además de las actuaciones tradicionales del Poder Público, la Administración Pública tiene que actuar de manera más completa y eficiente a fin de cumplir los objetivos comunes de protección y preservación ambiental. Ello puede ser hecho a través de la llamada “actividad informacional o informal de la Administración”, que se traduce en actividades de carácter preventivo regidas para facilitar las informaciones a los ciudadanos, a más de emitir informes y declaraciones para enseñar al público sobre determinados asuntos ambientales. Esa mezcla de instrumentos tradicionales con esos nuevos instrumentos basados en la información, en la flexibilidad, dirección por estímulos, regulación de riesgos y no de peligros, fortalece la actuación ambiental de la Administración puesta hacia conseguir la máxima protección ambiental, porque conlleva a una pluralidad de instrumentos considerados importantes para atingir los objetivos planteados. BETANCOR RODRÍGUEZ, Andrés., “Instituciones de Derecho Ambiental”, Ed. La Ley, Madrid, 2001, p. 821.

<sup>214</sup> FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio., “El régimen jurídico de la prevención ambiental en la Comunidad de Castilla y León”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, nº 300-301 / 2006”, pp. 268-269.

industrial en otros bienes y derechos, sobre todo en cuanto al medio ambiente, que igualmente merecen la protección de la Administración Administrativa.<sup>215</sup>

De tal manera, es cierto que, de modo general, el Derecho Administrativo y el Derecho Ambiental instituyeron las técnicas interventoras para adecuar las conductas de los particulares a los intereses públicos definidos por ley, siendo el control y fiscalización de tales conductas responsabilidad de la Administración.<sup>216</sup> En efecto, para controlar y mantener el nivel aceptable del deterioro ambiental producido por la humanidad, el Ordenamiento Jurídico encomienda a los Poderes Públicos y las Administraciones Públicas compromisos que son desarrollados de diversas formas y técnicas, siendo las más comunes la actividad de policía o de limitación, la actuación de fomento o estimulante, la actividad de prestación o de servicio público, la actividad de gestión económica, entre otras.<sup>217</sup>

Luego, para llevar a cabo la tarea de la preservación, promoción y restauración ambiental, el Derecho Ambiental bajo influencia de Derecho Administrativo clásico, ha creado muchas normas, técnicas e instrumentos jurídicos para tanto.<sup>218</sup>

## **6.1 - Las principales técnicas de intervención administrativa a favor de la protección del medio ambiente**

---

<sup>215</sup> Así que, la intervención de los Poderes Públicos es un icono muy importante en la protección del medio ambiente, una vez que, siempre basada en ley formal, consiente en aplicar límites y condiciones a la actividad de los ciudadanos para garantizar una utilización racional de los recursos y controlar la polución ambiental hacia asegurar un desarrollo sostenible. LOZANO CUTANDA, Blanca. Derecho Ambiental Administrativo, 11<sup>o</sup> edición, 1<sup>o</sup> edición en la Editora LA LEY, Madrid, 2010, pp. 423.

<sup>216</sup> Las técnicas interventoras del Derecho administrativo clásico están pensadas para acomodar las conductas de los particulares a los intereses públicos definidos por ley. Es la Administración, pues, la que desempeña el papel tutelar controlando y reprimiendo las actuaciones de los ciudadanos. MARTÍN MATEO, Ramón. "Tratado de Derecho Ambiental", Vol. I, Ed. Trivium, Madrid, 1991, p. 116.

<sup>217</sup> FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D. "El régimen jurídico de la prevención ambiental en la Comunidad de Castilla y León", Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, n<sup>o</sup> 300-301/2006", p. 258.

<sup>218</sup> Un examen superficial de nuestro Derecho Ambiental vigente descubre de inmediato que éste emplea una amplia gama de técnicas e instrumentos jurídicos para la consecución de los fines de preservación, promoción y restauración ambiental. En la actualidad existen autorizaciones, homologaciones, espacios protegidos, catálogos e inventarios, sanciones penales y administrativas y un largo etcétera. JORDANO FRAGA, Jesús., "La Protección del Derecho al Medio Ambiente Adecuado", Biblioteca de Derecho Privado, 59, ed. José María Bosch, Barcelona, 1995, p. 209.

En este contexto, se hace necesario ilustrar las técnicas de intervención ambiental en la industria más destacables que son introducidas por el Derecho Ambiental Comunitario europeo.<sup>219</sup> La primera clase de ellas que merece destaque son las técnicas generales, que son clasificadas en diferentes niveles.

Empezamos con las técnicas de carácter preventivo y represivo. La cautela en la fase inicial de nuevas actividades es la principal característica de la prevención de la contaminación. Se efectiva a través de las vías Autorizatorias o Concesionales. La Autorización; los Permisos; la Licencia; el establecimiento de estándares; la regulación de las características de las materias primas; las homologaciones; la imposición de niveles tecnológicos y Evaluación de Impacto Ambiental, son ejemplos más comunes de técnicas preventivas recogidas por los textos Europeos.

Por otro lado, la imposición de sanciones administrativas o penales son consecuencias del incumplimiento de las normas ambientales y de los mandatos administrativos, e igualmente hacen parte de las medidas represivas. Las multas, suspensión de las actividades y extremadamente la clausura definitiva de la instalación y medidas penales, suelen ser las sanciones administrativas ubicadas como técnicas represivas.<sup>220</sup>

Otras técnicas que merecen destaque son las llamadas medidas disuasorias y compensatorias. Se entienden como medidas disuasorias las técnicas aplicadas con el fin de imponer un gravame peculiar de naturaleza tributaria para desalentar conductas contrarias al medio ambiente. La imposición de tasas pesadas sobre combustibles demasiados contaminadores, restricciones a la importación de bienes obtenidos en circunstancias dudosas en relación al respecto ambiental, y rechazo a la contratación de

---

<sup>219</sup> El papel o función de las técnicas e instrumentos jurídicos se caracterizan por la debida clasificación manejada por la doctrina. Aunque haya innúmeras clasificaciones distintas sobre el asunto, citamos aquí la clasificación adoptada por Ramón Martín Mateo, que clasificó las técnicas e instrumentos de la siguiente manera: las medidas preventivas, represivas, disuasorias, compensatorias, estimuladoras, instrumentos económicos y técnicas complementarias. MARTÍN MATEO, Ramón, "Tratado de Derecho Ambiental", 3 tomos, Vol. I, Ed. Trivium, Madrid, 1991, pp. 113-135.

<sup>220</sup> FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., "El régimen jurídico de la prevención ambiental en la Comunidad de Castilla y León", Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, nº 300-301/2006", p. 269. En el mismo sentido, JORDANO FRAGA, Jesús., "La Protección del Derecho al Medio Ambiente Adecuado", Biblioteca de Derecho Privado, 59, ed. José María Bosch, Barcelona, 1995, p. 211.

empresas contaminantes son ejemplos de técnicas disuasorias al servicio de la protección del medio ambiente.

Las medidas compensatorias poseen tanto el carácter preventivo como reparador. El primero caracterizase por tener como técnicas las tasas de vertido además de otros tributos destinados a fomentar instalaciones que detengan o disminuyan el proceso de contaminación. Ya el segundo, con su naturaleza reparadora, busca alcanzar la justa redistribución de costos de modo a compensar las víctimas de la contaminación por los daños suportados, como por ejemplo la imposición de tasas de aeropuertos reservadas para contribuir parcialmente en los gastos empleados al proceso de insonorización de las viviendas adyacentes.<sup>221</sup>

Finalizando la clase de técnicas generales, señalamos las medidas estimuladoras y los instrumentos económicos. Las técnicas estimuladoras o de fomento procuran obtener, mediante medios indirectos y no imperativos, la auto ordenación de la actividad privada en función de fines y objetivos de interés público establecidos por la Administración. Están entre las mismas las subvenciones y ayudas. Tales técnicas estimuladoras apoyan de manera decisiva a los mecanismos preventivos y están especialmente indicadas para las instalaciones ya en funcionamiento. Desde la perspectiva administrativa, las subvenciones son una técnica de fomento de determinados comportamientos considerados de interés general, e incluso un procedimiento de colaboración entre la Administración Pública y los particulares para la gestión de actividades de interés público y de protección ambiental.

La fomentación de la internalización de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos por parte de las Administraciones Públicas fueron objeto de la Declaración de Río de Janeiro sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Las medidas económicas comprenden los instrumentos fiscales y las técnicas de fomento ya estudiadas. A tal efecto, para estimular productores y consumidores se utilizan algunos instrumentos de mercado, siendo los más destacados: impuestos; cánones; incentivos económicos medioambientales; autorizaciones negociables; etiquetado ecológico;

---

<sup>221</sup> MARTÍN MATEO, Ramón, "Tratado de Derecho Ambiental", 3 tomos, Vol. I, Ed. Trivium, Madrid, 1991, p. 118 y en "Derecho ambiental", Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid 1977, p. 101.

acuerdos medioambientales, sistemas de depósitos reembolsables, etc. Asimismo, sirve como técnica los mensajes en materia de precios e información desde el mercado, para actuar o elegir de manera que se tengan en cuenta los costes medioambientales de la fabricación y el consumo de productos.

En efecto, no hay duda de la importancia de la ligación del factor ambiental añadido a los instrumentos que los operadores económicos (productores y consumidores) toman a la hora de tener en cuenta los costos medioambientales, siendo, pues, una significativa técnica jurídica de protección ambiental.<sup>222</sup>

La segunda clase de técnicas están compuestas por las llamadas Técnicas complementarias de intervención administrativa hacia la protección medioambiental. Como técnicas complementarias a las anteriores, citamos aquí la información, educación e investigación científica y el desarrollo tecnológico.

Para definir una política ambiental es imprescindible tener en cuenta, antes de su inicio, informaciones precisas y concretas para ejecutar medidas apropiadas a fin de obtener los objetivos determinados. Así que es imprescindible conocer y hacer uso de los instrumentos de tipo informativo, promoviendo la mejora de: la información y las estadísticas ambientales mediante el uso de nomenclaturas; de las normas y criterios, de los métodos comparables y de la estructura física para recogida de informaciones sobre medio ambiente y contaminación.

Con el único objetivo de prevenir y controlar la seguridad ambiental en casos de eventuales accidentes de esa naturaleza, el régimen jurídico de la información se caracteriza en razón de la obligación de los particulares de comunicar a las Administraciones Públicas en determinadas actuaciones o circunstancias. Podemos tomar como ejemplo en los casos de la gestión de sustancias tóxicas o peligrosas, bien

---

<sup>222</sup> Sobre técnicas jurídicas de protección ambiental: instrumentos de intervención administrativa, vide ORTEGA ÁLVAREZ, Luis. (Dir.), y otros, "Lecciones del Derecho del Medio Ambiente", 4º edición, Ed. Lex Nova, Valladolid, 2005, pp. 122-132.

como otras actividades de trascendencia ambiental, vertidos extraordinarios, riesgos graves, etc.<sup>223</sup>

Fruto de la conciencia colectiva de los problemas ambientales, la educación ambiental es una técnica complementaria dirigida para reconocer valores y aclarar conceptos, con la finalidad de impulsar las aptitudes precisas para comprender y evaluar las interrelaciones entre el hombre, cultura y el medio físico de su alrededor.

La educación ambiental adecuada destinada a todos los niveles de enseñanza y a todas las etapas de formación, tiene el poder no sólo de frenar o disminuir los problemas ambientales, como también desarrollar el proceso de investigación científica y desarrollo tecnológico. La investigación científica y el desarrollo tecnológico pueden proporcionaren, a través de sus resultados, informaciones prácticas para la toma de decisiones y para la elaboración de la política de medio ambiente.

Asimismo, los programas comunitarios de investigación tienen, además, la ventaja de que impulsan la participación de científicos en cuestiones medioambientales. Para ello, citamos las muchas redes instituidas en proyectos internacionales de investigación que contribuyen la consecución de un asentimiento entre los científicos, cuyos trabajos contribuyen al proceso decisorio en el nivel nacional, europeo e internacional.<sup>224</sup>

Por otro lado, existen también las técnicas específicas de intervención administrativa de protección del medio ambiente. Aparte de las técnicas comunes y generales utilizadas por los Poderes Público y la Administración a favor de la protección del entorno, vamos hacer a continuación un breve y sencillo análisis de las principales técnicas e instrumentos específicos más utilizados por el Derecho

---

<sup>223</sup> En ese sentido, vid. BETANCOR RODRÍGUEZ, Andrés., "Instituciones de Derecho Ambiental", Ed. La Ley, Madrid, 2001, página 833 y "Tratado de Derecho Ambiental", 3 tomos, Vol. I, Ed. Trivium, Madrid, 1991, pp. 127-128.

<sup>224</sup> Por ello, es fundamental incidir en ellos; en palabras de la Resolución del Consejo de 6 de junio de 1988 sobre educación ambiental, el objetivo es "aumentar la conciencia social sobre los problemas ambientales y sentar las bases para una participación activa y con pleno conocimiento de causa del individuo en la protección del medio ambiente y el uso prudente de los recursos naturales". ORTEGA ÁLVAREZ, Luis. (Dir.), y otros, "Lecciones del Derecho del Medio Ambiente", 4º edición, Ed. Lex Nova, Valladolid, 2005, p. 133.

Ambiental. Así que apuntamos la Evaluación de Impacto Ambiental, la Planificación Ambiental, Sistema de Auditoria y Gestión Ambiental y la Autorización Ambiental.

La Evaluación de Impacto Ambiental es una operación de examen preventivo de las repercusiones que una obra, establecimiento o actividad va a significar para el medio ambiente, tratando de evitar o reducir las perturbaciones y contaminación que la misma pueda producir desde que se concibe como proyecto.<sup>225</sup>

Esta técnica de origen norte americana ha sido reconocida en el marco internacional en las Conferencias de las Naciones Unidas de Estocolmo (1972) y de Río de Janeiro (1992), e introduciéndose en Europa con la promulgación de la Directiva 85/337/CEE, de 27 de junio de 1985, sobre evaluación de las incidencias de ciertos proyectos públicos y privados sobre el ambiente (posteriormente modificada por las Directivas 97/11/CE, del Consejo, de 3 de marzo de 1997 que amplió su ámbito de aplicación, y 2003/35/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, cuyo objeto es mejorar la participación ciudadana en este y otros procedimientos).<sup>226</sup>

La evaluación de impacto ambiental es una técnica de protección ambiental de carácter preventivo y participativo, y es constituida en un procedimiento compuesto por un agregado de estudios y sistemas técnicos.<sup>227</sup> Tiene también carácter público participativo con la finalidad de viabilizar la evaluación del impacto o efectos de un proyecto de obra o actividad de la llamada declaración de impacto ambiental. Tal

---

<sup>225</sup> Sobre “técnicas jurídicas de protección ambiental: instrumentos de intervención administrativa” véase ORTEGA ÁLVAREZ, Luis. (Dir.), y otros, “Lecciones del Derecho del Medio Ambiente”, 4º edición, Ed. Lex Nova, Valladolid, 2005, p. 135.

<sup>226</sup> LOZANO CUTANDA, Blanca; SÁNCHEZ LAMELAS, Ana; PERNAS GARCÍA, Juan José. Evaluaciones de impacto ambiental y autorización ambiental integrada: doctrina, textos legales anotados y jurisprudencia. Las Rozas, Madrid, 2012, p.66.

<sup>227</sup> La doctrina destaca que: “La Evaluación de Impacto Ambiental es, esencialmente, un procedimiento ambiental. Sin embargo, el mismo no tiene carácter autónomo, ya que se inscribe en otro principal o sustantivo, dirigido a autorizar el proyecto. En la misma se distinguen dos fases: el estudio de impacto ambiental y la declaración de impacto. El primero consiste en un documento que presenta el promotor de la obra cuya autorización se pretende en el que se contienen los efectos previsibles que su realización conllevará para el medio ambiente (Anexo I del Decreto que aprueba el Reglamento de EIA), mientras que el segundo supone ya el pronunciamiento de la autoridad administrativa competente por razón de medio ambiente sobre la conveniencia o no de realizar la actividad proyectada desde el punto de vista medioambiental y, en caso afirmativo, la determinación de las condiciones que deben establecerse para su protección (artículo 18 y Anexo I del Reglamento)”. ORTEGA ÁLVAREZ, L. (Dir.), y otros, “Lecciones del Derecho del Medio Ambiente”, 4º edición, Ed. Lex Nova, Valladolid, 2005, p. 135.



instrumento materializase por un informe en el que se enuncia, desde los principios ambientales, sobre la conveniencia o no de realizar el proyecto y sobre las condiciones en que, en su caso, debe ejecutarse.

A continuación, observase que está la Planificación Ambiental también clasificada como un instrumento de acción de la Administración Pública, que es destinada al alcance de una ordenación más racional de los recursos y así mejorar las condiciones ambientales. Tal hecho se realiza a través de la adopción por los Estados de una política integrada y coordinada de planificación de su desarrollo, de modo a garantizar la compatibilidad del desarrollo con la necesidad de proteger y mejorar el medio humano en beneficio de su población.<sup>228</sup>

Notase que la planificación ambiental puede ser conceptualizada como un conjunto de actividades ordenadas, racionales y armónicas destinadas para lograr éxito en la protección medioambiental de manera compatible con el alcance del desarrollo sostenible.<sup>229</sup> Así que, queda claro que la planificación ambiental es una importante técnica utilizada por la Administración Pública para conciliar las eventuales disconformidades entre el equilibrio del desarrollo y la protección y mejora del medio ambiente.

Como técnica específica igualmente se incluye el sistema de las auditorías ambientales y gestión ambiental. Estas técnicas tienen un componente preventivo, al suponer un análisis completo de la situación ambiental de una empresa (auditoría ambiental), detectando los problemas, y la puesta en marcha de un Sistema de Gestión Ambiental que trate de paliar los mismos, e incluso tienda a conseguir objetivos más exigentes.

---

<sup>228</sup> Principios n.13 y 14 de la Declaración de Estocolmo del año 1972.

<sup>229</sup> Señala la doctrina que la planificación es, con independencia de lo que se planifique, una ordenación racional de actividades para alcanzar objetivos que es necesario armonizar con otros objetivos que siendo igualmente legítimos son contradictorios con aquéllos, como se pone en manifiesto en el caso de la protección ambiental. La planificación ambiental tiene por función – según se recoge del Quinto Programa Comunitario en materia de Medio Ambiente- proporcionar el “marco y normas básicas para el desarrollo socioeconómico y la salud ecológica de un país, región o localidad”. Porque la pretensión racionalizadora a la que obedece el plan se traduce en un marco en el que las actividades objeto de ordenación encuentran su ámbito de desarrollo racional y racionalizado para integrar el desarrollo con la protección ambiental. BETANCOR RODRÍGUEZ, Andrés., “Instituciones de Derecho Ambiental”, Ed. La Ley, Madrid, 2001, p. 856.

Tales instrumentos (medidas voluntarias, acuerdos, etc.) adoptaron los principios de la responsabilidad compartida descrita en el Quinto Programa Comunitario Europeo sobre Medio Ambiente, envolviendo todos los agentes sociales y llevando a cabo providencias estimuladoras y más respetuosas relacionadas entre el mercado, sus actividades y el medio ambiente.<sup>230</sup>

Notase que tales instrumentos son una nueva técnica ambiental consistente en el consentimiento de una certificación a aquellas organizaciones que quieran mejorar y evaluar su conducta ambiental, y divulgar al público o partes interesadas la información adecuada concernida con su gestión medioambiental a la sociedad. Este instrumento tiene carácter absolutamente voluntario y transversal, y permite a las organizaciones que se adhieran al mismo mejorar su competitividad en razón a la institución de la variable ambiental en su funcionamiento y desarrollo de sus actividades.

Por último, destacamos, a nivel comunitario europeo, el famoso Permiso Integrado como una de las técnicas específicas más importantes de intervención administrativa a favor del medio ambiente, especialmente cuando se trata de Prevención y Control Integrados de la Contaminación. Junto o equiparado a esta técnica, ya sabemos que están las Autorizaciones Ambientales y Licencias Ambientales, cuyos detalles y características serán analizados más adelante.<sup>231</sup>

---

<sup>230</sup> En este grupo, derivado de esa filosofía ambiental, también deben incluirse las Auditorías Ambientales y los Sistemas de Gestión Ambiental. Estos instrumentos, además se caracterizan por el uso generalizado de la normalización (que determina las características o especificaciones —la «norma»— que debe reunir un determinado producto o servicio) y la certificación (permite verificar la aplicación por las empresas de la normalización, pues consiste en acreditar, mediante un documento fiable emitido por un organismo autorizado, que un producto o servicio cumple con los requisitos exigidos y definidos por una «norma» o especificación). FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio., “Auditorías y Sistemas de Gestión Ambientales en la Unión Europea: Evolución, régimen vigente y perspectivas futuras”, Noticias de la Unión Europea, nº 228/2004, p.50.

<sup>231</sup> La mayor parte de la doctrina clásica entiende que la Autorización tiene carácter pluriforme compuesta por una multiplicidad de instituciones que conviven bajo el ropaje terminológico de Autorizaciones. Considera así que las principales técnicas de intervención administrativa como el Permiso y Licencia son una especie de un mismo género común, es decir, las Autorizaciones en sentido amplio. Sobre el Permiso Integrado como Instrumento de intervención administrativa en el ámbito ambiental comunitario, véase FERREIRA MORONG, Fábio. "El Permiso Integrado como instrumento de intervención administrativa en el ámbito ambiental comunitario". Revista *Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDUA*, Belo Horizonte, ano 12, n. 70, jul./ago. 2013, pp. 59-75.

Importante aclarar que el tema del Permiso es parte clave de este trabajo de investigación, por ello, será más adelante estudiado con los detalles pertinentes. Con todo, en esta oportunidad, señalaremos algunos comentarios básicos e iniciales.

A tal efecto, sin querer entrar en este momento en las discusiones terminológicas y respecto a la naturaleza jurídica, podemos decir que el Permiso Integrado, así denominado por la terminología europea,<sup>232</sup> es un instrumento preventivo por excelencia en que formalmente se hace reposar el fundamento de la integración, dónde a través de su novedoso enfoque integrado, encuentra plasmación en un solo título las diferentes Licencias y Autorizaciones que necesitarían de otro modo en manera separada, alcanzando en tese, una mayor simplificación procedimental.

Es simplemente, una nueva figura jurídica-administrativa de intervención preventiva, prevista originalmente en la Directiva 96/61/CE, que sustituye y aglutina al conjunto disperso de Autorizaciones/exigencias de carácter ambiental.

Para ello, viabiliza la institución de un sistema de ventanilla única, que consienta tramitar de manera simultánea, mediante un Permiso único e integrado, las diversas autorizaciones/exigencias requeridas, impidiendo así la dispersión de organismos y condiciones de autorización provocada por un sistema de control sectorial de las diferentes formas de contaminación.<sup>233</sup>

## **6.2 - El sistema de protección ambiental de la Comunidad Europea hasta 1996**

Teniendo en cuenta que las actividades industriales desarrolladas entre los años 50 a 70 del siglo XX eran extremadamente agresivas al medio ambiente, no sólo en relación a la exagerada explotación de los recursos naturales como también en su

---

<sup>232</sup> Fernández de Gatta Sánchez, explica en su artículo “El régimen jurídico de la prevención ambiental en la Comunidad de Castilla y León”, publicado en la Revista de la Administración Local y Autonómica, nº 300-301/2006”, p. 285, que el Permiso Integrado es la terminología europea, mientras que la ley nacional española (ley 16/2002) denomina la Autorización Ambiental Integrada. Véase también el *Manual del Alcalde*, 2º edición ampliada, Diputación de Valladolid, 2004, p. 182. Disponible en <[http://www.diputaciondevalladolid.es/am/extras/Manual\\_alcalde/manual\\_alcalde\\_completo\\_2004.pdf](http://www.diputaciondevalladolid.es/am/extras/Manual_alcalde/manual_alcalde_completo_2004.pdf)>. Acceso en 15 feb. 2011.

<sup>233</sup> PERNAS GARCÍA, Juan José, “La autorización ambiental integrada: la integración horizontal de las autorizaciones sectoriales y su relación con otros mecanismos preventivos de protección ambiental”, *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, nº 7, 2003 , p. 624.

potencial contaminante, la Comunidad Europea instituyó las llamadas medidas jurídicas “curativas”, con la finalidad de mantener el nivel de contaminación y deterioro ambiental en condiciones admisibles para la época.

Las dichas medidas curativas estaban dirigidas para actuar cuando el daño ya se había consumado o cuando un peligro era cierto, y eran instrumentos de carácter sectoriales, se limitando en aliviar los efectos de la contaminación y hacer cargo de un sistema disuasorio de actuaciones negativas en relación al medio. Se empleaba principalmente en los medios más afectados por los procesos industriales, siendo en principio el aire y el agua y otras sobre la fuente de contaminación sobre los mismos.<sup>234</sup>

Sin embargo, el intenso poder del deterioro y de la contaminación demostraron que tales medidas curativas no eran suficientes para contener y amenizar los problemas ambientales (la contaminación sin fronteras, la imposibilidad de restituir el medio después de la ocurrencia del daño ambiental, los altos costes de las acciones, etc.). Además, no eran apropiadas frente a los peligrosos riesgos y la falta de conocimientos científicos sobre la cuestión.

En este contexto, cuestionando las medidas curativas cuanto su eficacia ante la protección ambiental y buscando una solución o mejora de las circunstancias, la Comunidad Europea pone en marcha en los años 80, una política preventiva predispuesta a evitar las contaminaciones y deterioro ambiental de forma no parcial y sectorial, integrando la intervención en el que dice respecto a la incidencia en todos los medios y los instrumentos utilizables en la protección ambiental. Asimismo, esa acción buscaba alcanzar una integración y coordinación entre los diferentes sectores ambientales y la Administración Pública, visando obtener una efectiva protección y también prevenir los efectos negativos de las acciones humanas en el medio.

---

<sup>234</sup> En lo que dice respecto al enfoque sectorial de las medidas curativas de protección ambiental, Fernández de Gatta Sánchez, aduce que: “Pero es que, además, se utilizan instrumentos sectoriales, aun en esos mismos medios, basados habitualmente en la clásica forma de actuar de la Administración Pública: supervisión y control, inspección y sanción; aplicados materialmente en cuanto a los productos y procesos de producción, fijando objetivos o estándares obligatorios y de calidad, o normas de emisión; normas sobre procedimientos y aspectos documentales; normas de emisión; normas de fomento, etc. Teniendo en cuenta, además, que estas normas se aplican por varios órganos y Administraciones públicas”. FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio., “El Régimen Jurídico del Control Integrado de la Contaminación”, Revista de Derecho Ambiental, nº 22/1999, pp. 20-21.

A tal efecto, a pesar del principio preventivo haber sido incluido en la Política Ambiental Comunitaria desde el Primer Programa de Acción Comunitario Europeo sobre Medio Ambiente, é mismo fue reafirmado en todos los demás Programas de tal modo que contribuyó para instituir una segunda generación de políticas de protección ambiental, fundamentada en la integración de las actuaciones dirigidas al alcance de una mayor y eficaz prevención y protección ambiental.<sup>235</sup>

Observase que en la década de los años setenta empezaron tímidamente las acciones comunitarias en el ámbito ambiental con medidas normativas específicas encaminadas a los problemas concretos, sectoriales y determinados. Sin embargo, la evolución de la consolidación de la protección ambiental como una política de la Comunidad Europea, y el aumento de la concienciación sobre la gravedad y complejidad de los problemas ambientales existentes en el aspecto comunitario europeo (además del reconocimiento de la evidente ineficacia de la aplicación de las medidas curativas y sectoriales tras la expansión general de los problemas de deterioro y contaminación a otros medios), tornaron posible introducir una respuesta al carácter transversal o pluridisciplinar que presentaban los problemas ambientales.

Tal hecho fue llevado a cabo a través de la ampliación del repertorio de herramientas de amparo y medidas de protección ambiental, que pasaron a ser empleadas en todos los sectores o campos de actividades. A parte de ello, la valoración de la aplicación del principio preventivo y también integrador en todos los asuntos comunitarios concurrieron a los nuevos métodos de prevención e protección ambiental comunitario europeo. Por otra parte, tampoco fueron despreciadas las aplicaciones de las medidas curativas en razón de su importancia paliativa en los efectos de la contaminación, bien como su sistema de responsabilidades disuasorio de actuaciones perjudiciales al medio.

---

<sup>235</sup> CARDONA, José María. Implicaciones de las políticas ambientales en el sector productivo. ¿cómo proteger el medio ambiente sin sufrir mermas en la competitividad de la sociedad? En GRAU RAHOLA, Juan y ENRIC LLEBOT, Josep, (Coordinadores), Política Ambiental y Desarrollo Sostenible, Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales y los autores, Madrid, 1999, p. 175.

El nuevo carácter integrador adoptado por el Tratado de la Comunidad Europea<sup>236</sup> tiene la función de promover la intervención pertinente considerando la incidencia de contaminación en todos los medios y los instrumentos disponibles, reduciendo la unidad de regulación de los distintos sectores ambientales heterogéneos y habitualmente aislados. Busca alcanzar la integración de las actuaciones destinadas a prevenir y evitar los efectos nocivos de la actividad humana en el medio ambiente, más allá de intentar lograr una mejor y más eficaz protección ambiental.

De tal manera, para conseguir ese logro, incentivada por las prescripciones del Quinto Programa de la Comunidad Europea sobre Medio Ambiente (1993-2000) y tras los esfuerzos y conquistas adquiridos en los anteriores Programas Ambientales Comunitarios, la Comunidad Europea instituyó la Directiva 96/61 CE, del Consejo de 24 de septiembre de 1996, relativa a la Prevención y al Control Integrados de la Contaminación<sup>237</sup>, para tratar de la Prevención y Control Integrados de la Contaminación procedente de las actividades incluidas en su ámbito de aplicación, es decir, industriales.

## **7 - El régimen jurídico original de la Prevención y el Control Integrados de la Contaminación**

Teniendo en cuenta la finalidad de alcanzar la máxima protección ambiental, el logro de desarrollo sostenible, la agilización, integración y coordinación de los procedimientos administrativos, el ordenamiento jurídico llevó a cabo a la implantación de un sistema de intervención administrativa, a través de los medios ajustados, llevando en consideración el grado de incidencia sobre el medio ambiente, la salud y la seguridad.

El fundamento de la intervención administrativa para la Prevención y el Control Integrados de la Contaminación está caracterizado por el sometimiento de

---

<sup>236</sup> El artículo 6 del Tratado de la Comunidad Europea, modificado por el Tratado de Ámsterdam, señala que: "Las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Comunidad a que se refiere el artículo 3, en particular con objeto de fomentar un desarrollo sostenible."

<sup>237</sup> Decisión n. 2179/98/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo - DOCE L 257, 10-10-1996.

ciertas actividades e instalaciones industriales a Autorización, Licencia o Comunicación ambiental; y otras al procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental, en función del grado de incidencia sobre el medio ambiente y sobre la seguridad y la salud, sin eximir las de la Legislación sectorial aplicable.<sup>238</sup>

## **8 - La Directiva 96/61 CE, del Consejo de 24 de septiembre de 1996, relativa a la Prevención y al Control Integrados de la Contaminación**

La citada Directiva, también conocida por Directiva PCIC, asienta en el Derecho Comunitario europeo un nuevo enfoque<sup>239</sup> normativo a la Prevención y Control de la Contaminación, valorando su aspecto integrado. Esa dirección tiene por base la preocupación de evitar la evidente transferencia de contaminación entre los diferentes ámbitos del medio ambiente, o reducirlas al mínimo, a fin de alcanzar un elevado grado de protección del medio ambiente en su conjunto, en caso de seguir la aplicación de métodos de tratamiento sectoriales y separados (atmósfera, agua o el suelo)<sup>240</sup>.

### **8.1 - Objeto, ámbito de aplicación y demás características generales**

La Directiva establece un marco general disponiendo de las medidas necesarias para la puesta en práctica de la Prevención y el Control Integrados de la

---

<sup>238</sup> FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., “El régimen jurídico de la prevención ambiental en la Comunidad de Castilla y León”, Revista de la Administración Local y Autonómica, nº 300-301/ 2006”, pp. 284-285.

<sup>239</sup> Para Germán Valencia Martín, la Directiva caracteriza un nuevo sistema a partir de cuatro sustantivos (se trata de un enfoque regulador, preventivo, integrado e industrial) y dos adjetivos (su carácter marco y basado en el principio de subsidiaridad), VALENCIA MARTÍN, Germán., “El régimen jurídico del control integrado de la contaminación” Noticias de la Unión Europea, nº 153/1997, p. 140.

<sup>240</sup> Al respecto de la Directiva 96/61/CE comenta Andrés Betancor Rodríguez, que: “En segundo lugar, en el Derecho Comunitario europeo, la Directiva 96/61/CE del Consejo, de 24 de septiembre de 1996, relativa a la Prevención y al Control Integrados de la Contaminación se asienta en un nuevo enfoque normativo en lo que al control de la contaminación se refiere. Este enfoque se basa en lo siguiente- según se recoge en el punto 7 de su preámbulo-: “considerando que 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”. Y se añade en el siguiente punto: “considerando que la finalidad de un enfoque integrado del control de la contaminación es evitar las emisiones a la atmósfera, el agua y el suelo, siempre que sea practicable, tomando en consideración la gestión de los residuos, y, cuando ello no sea posible, reducirlas al mínimo, a fin de alcanzar un elevado grado de protección del medio ambiente en su conjunto”. BETANCOR RODRÍGUEZ, Andrés., “Instituciones de Derecho Ambiental”, Ed. La Ley, Madrid, 2001, p. 538.

Contaminación. Tiene como objeto principal evitar o, cuando ello no sea posible, reducir y controlar la contaminación de la atmósfera, del agua y del suelo, mediante el establecimiento de un sistema de prevención y control integrados de la contaminación, con el fin de alcanzar una elevada protección del medio ambiente en su conjunto, además favorecer el desarrollo sostenible.<sup>241</sup>

El concepto de “instalación” es lo que constituí el ámbito de aplicación de la Directiva. Tal concepto está descrito en el artículo 2, apartado 3<sup>o</sup><sup>242</sup>, y considera como su aplicación a las instalaciones de combustión, producción y transformación de metales, industrias minerales, industria química, gestión de residuos, y otras actividades.

La limitación del ámbito de aplicación de la Directiva se emplea por su calificación, que se da a través del análisis de capacidad o de rendimiento de las instalaciones (los llamados los valores umbrales). Por ello, la implicación del ámbito a grandes instalaciones.

Las medianas y pequeñas empresas son excluidas en razón de problemas de adaptaciones y conciliaciones. Asimismo, como consecuencia del proceso de elaboración, se excluyen los transportes y las actividades agrarias,<sup>243</sup> sin embargo, de la posibilidad de extenderse a más actividades con base en actual artículo 176 TCE, bien como por el carácter de enfoque integrado adoptado en la Política Comunitaria.

## 8.2 - El enfoque integrado

---

<sup>241</sup> La sectorialización de la protección ambiental empieza a superar mediante el principio de control integrado de la contaminación, en cuya virtud se tendrá en cuenta la contaminación originada en cada sector ambiental y el hecho de impedir el contagio de la contaminación de un medio a otro, haciéndose en la Directiva de Prevención y Control Integrado de la Contaminación. Sobre este tema, véase también QUINTANA LÓPEZ, Tomás, "Titularidad y ejercicio de competencias en materia de protección ambiental en Castilla y León", en QUINTANA LÓPEZ, Tomás. (Dir.), CASARES MARCOS, Anabelén. (Coord.), y otros, "Derecho Ambiental en Castilla y León", 2<sup>o</sup> ed., Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2009, p. 50.

<sup>242</sup> “Artículo 2-3<sup>o</sup>: “«instalación»: una unidad técnica fija en la que se lleven a cabo una o más de las actividades enumeradas en el anexo I, así como cualesquiera otras actividades directamente relacionadas con aquellas que guarden una relación de índole técnica con las actividades llevadas a cabo en dicho lugar y puedan tener repercusiones sobre las emisiones y la contaminación”

<sup>243</sup> FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio., “El Régimen Jurídico del Control Integrado de la Contaminación”, Revista de Derecho Ambiental, n<sup>o</sup> 22/ 1999, pp 28-29.



El enfoque integrado es muy importante porque trata de la prevención ambiental en la fuente u origen, impidiendo que la contaminación se consiga a producir y expandirse, pudiendo controlar mejor una gran parte de las contaminaciones industriales. También porque permite actuar a través del sistema clásico de intervención pública en ámbito ambiental, es decir, en ese caso específico, el llamado Permiso Integrado<sup>244</sup> para intervenir en los diferentes medios naturales como aguas, aire, suelo y residuos, destacándose aquí el novedoso carácter integrado en la esfera jurídica.

Otra particularidad importante del enfoque integrado de la Directiva 96/61/CE, es la exigencia aplicada a los Estados Miembros en adoptar un procedimiento integrado y coordinado para la Autorización de grandes instalaciones industriales.<sup>245</sup> Del mismo modo, al revés de las Directivas anteriores, la Directiva 96/61/CE puede servir de base a normas referentes a todos los sectores ambientales implicados. Así que, como una Directiva Marco, se exigen normas posteriores para la fijación de los Valores Límite de todas las emisiones contaminantes.<sup>246</sup>

---

<sup>244</sup> Según definición contenida en el artículo 2.9 de la Directiva 96/61/CE: «Permiso»: la parte o la totalidad de una o varias decisiones escritas por las que se conceda autorización para explotar la totalidad o parte de una instalación, bajo determinadas condiciones destinadas a garantizar que la instalación responde a los requisitos de la presente Directiva. Tal permiso podrá ser válido para una o más instalaciones o partes de instalaciones que tengan la misma ubicación y sean explotadas por el mismo titular.

<sup>245</sup> Artículo 7 de la Directiva: Enfoque integrado en la concesión de permisos: Al objeto de garantizar un enfoque integrado efectivo entre todas las autoridades competentes con respecto al procedimiento, los Estados Miembros tomarán las medidas necesarias para coordinar plenamente el procedimiento y las condiciones de autorización cuando en dicho procedimiento intervengan varias autoridades competentes.

<sup>246</sup> La doctrina señala que: “Utiliza, la Directiva PCIC, el sistema clásico de intervención pública en materia ambiental, de carácter preventivo y muy utilizado, sectorialmente, en distintos medios (aire, aguas y residuos): la autorización administrativa, en este caso, el permiso integrado (arts. 4 y ss.). Este carácter integrado es novedoso en el ámbito jurídico; su objetivo de prevención recogido, como sabemos, en el art. 1 (y que se menciona en el Considerando n° 8); su enfoque integrado: se trata de controlar de manera conjunta, prácticamente, todas las contaminaciones que generan las industrias del Anexo I (así, art. 1: aire, agua, suelo, incluyendo los residuos); además, se incluyen, en los conceptos de contaminación, las vibraciones, el calor y el ruido, además de las sustancias, ex art. 2-5°, en relación con art. 2-1 ° y 2°). En particular, este enfoque implica la prevención ambiental en origen (o en la fuente) es decir, evitando que la contaminación se llegue a producir (así, art. 3, sobre obligaciones del titular de la industria); siguiendo lo señalado en el art. 130 R-2, TCE (hoy art. 174-TCE); se incluyen únicamente actividades industriales (art. 1 y Anexo I); no refiriéndose ni a las actividades agrarias ni al sector de los transportes; es una Directiva Marco, pues se necesitan normas posteriores para la fijación de los valores límite de las emisiones contaminantes (art. 18); de todas. Sirve de marco a normas relativas a todos los sectores ambientales implicados (y no como las anteriores que constituían un marco en un solo sector)”. FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio., “El Régimen Jurídico del Control Integrado de la Contaminación”, Revista de Derecho Ambiental, n° 22/1999, p. 29; y “El régimen jurídico de la

La Directiva sobre la Prevención y el Control Integrados de la Contaminación viene a sustituir a la Directiva marco en materia de emisiones industriales a la atmósfera (Directiva 84/360/CEE). El artículo 20 de la Directiva prevé la derogación en ese plazo de las Directivas 84/360/CEE relativas a las instalaciones industriales, la Directiva 76/464/CEE referente a los vertidos de sustancias peligrosas, y la Directiva 88/609/CEE que trata de grandes instalaciones de combustión.

Todos estos principios y enfoques integrados de la citada norma específica se manifiestan en determinadas responsabilidades y obligaciones directamente ligadas al titular<sup>247</sup> de una actividad o instalación. El artículo 3 de la Directiva<sup>248</sup> enseña los deberes de los Estados Miembros en relación a la toma de providencias pertinentes para que las Autoridades competentes se certifiquen que la utilización de las instalaciones lleve a cabo el respecto a la prevención y protección ambiental.

En este contexto, estas responsabilidades y obligaciones soportadas por el titular de la actividad o instalación, se definen en las circunstancias condicionales que hay de contener el Permiso para utilizar y explotar la instalación.<sup>249</sup>

### **8.3 - Permiso Integrado: características generales y régimen**

---

prevención ambiental en la Comunidad de Castilla y León”, Revista de la Administración Local y Autonómica, nº 300-301/ 2006”, p. 266.

<sup>247</sup> La definición exacta del titular está descrita en el artículo 2, 12 de la Directiva PCIC: «titular»: cualquier persona física o jurídica que explote la instalación o posea la misma o, cuando la normativa nacional así lo disponga, que ostente, por delegación, un poder económico determinante sobre la explotación técnica de la instalación.

<sup>248</sup> Artículo 3 de la Directiva de Prevención y Control Integrado de la Contaminación: Principios generales de las obligaciones fundamentales del titular- Los Estados Miembros tomarán las medidas necesarias para que las autoridades competentes se cercioren de que la explotación de las instalaciones se efectuará de forma que: a) se tomen todas las medidas adecuadas de prevención de la contaminación, en particular mediante la aplicación de las mejores técnicas disponibles; b) no se produzca ninguna contaminación importante; c) se evite la producción de residuos, de conformidad con la Directiva 75/442/CEE del Consejo, de 15 de julio de 1975, relativa a los residuos (11); si esto no fuera posible, se reciclarán o, si ello fuera imposible técnica y económicamente, se eliminarán, evitando o reduciendo su repercusión en el medio ambiente; d) se utilice la energía de manera eficaz; e) se tomen las medidas necesarias para prevenir los accidentes graves y limitar sus consecuencias; f) al cesar la explotación de la instalación, se tomarán las medidas necesarias para evitar cualquier riesgo de contaminación y para que el lugar de la explotación vuelva a quedar en un estado satisfactorio. Para ajustarse al presente artículo, bastará que los Estados Miembros garanticen que las autoridades competentes tengan en cuenta los anteriores principios generales en el momento de establecer las condiciones de permiso.

<sup>249</sup> Véase artículo 14 de la Directiva PCIC.

En el contexto histórico actual no es posible mantener intactos los conceptos clásicos de algunos instrumentos de intervenciones administrativas como las Autorizaciones, Permisos, Licencias, Concesiones, etc., pues a época de sus definiciones la realidad era dominada por una amplia protección de la libertad individual y las actividades privadas, no habiendo entonces la efectiva preocupación en respetar el interés público ambiental.<sup>250</sup>

La pluralidad y complejidad de situaciones que plantean la realidad y la necesidad de preservar el interés jurídico ambiental frente a la legítima actividad económica de los particulares, además de los problemas oriundos de la variedad terminológica de las figuras de las técnicas administrativas de limitación de derechos, aún no resuelta por las normas positivas,<sup>251</sup> han provocado la ruptura de los conceptos clásicos en cuanto al tema de la Prevención y Control de la Contaminación.<sup>252</sup>

En el tema ambiental, uno de los más importantes instrumentos de prevención de daños contra el medio ambiente es el control de la Administración previo a la ejecución de la actividad que tiene un singular impacto ambiental. Esta importancia es la que explica que podamos encontrar variados modos de formalización jurídica de tal control.<sup>253</sup> Sin embargo, en se tratando de tema Comunitario Europeo pertinente, se utiliza la denominación “Permiso Integrado”.<sup>254</sup>

---

<sup>250</sup> VERA JURADO, Diego José., *La disciplina ambiental de las actividades industriales*”, Tecnos, Madrid, 1994, p. 73.

<sup>251</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo; FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón, *Curso de derecho administrativo II*, Edición 10ª, Thomson Civitas, Madrid, 2006, pp. 133-134.

<sup>252</sup> Fernández de Gatta Sánchez destaca que el Derecho Comunitario Europeo Ambiental, a través de la Directiva 96/61/CE, actualiza el sistema clásico de intervención pública por la vía de introducir el enfoque integrado en el método de intervención ambiental, para intentar superar la fragmentación de normas ambientales y mejorar la estrategia pública de protección ambiental. Comparte esta perspectiva: FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio, “El régimen jurídico del control integrado de la contaminación”. *Revista de Derecho Ambiental*, nº 22, enero-junio, 1999, p. 29.

<sup>253</sup> BETANCOR RODRÍGUEZ, Andrés, *Instituciones de Derecho Ambiental*, Ed. La Ley, Madrid, 2001, p. 954.

<sup>254</sup> Juan José Pernas García considera que, “en primer lugar, cabe destacar la utilización del concepto de permiso, en vez del de autorización, como así se hace en las normas sectoriales de aire, agua y residuos. Pese a las matizaciones a que ello puede dar lugar en el régimen interno de cada Estado miembro, es válido utilizar ambos términos como similares.” PERNAS GARCÍA, Juan José, Estudio jurídico sobre la prevención de la contaminación industrial: la autorización ambiental integrada, Atelier, Barcelona, 2004, p. 119. Sobre la creación del instrumento denominado “Permiso Integrado”, por la legislación

El artículo 2.9 de la Directiva PCIC define originalmente el Permiso como siendo:

“la parte o la totalidad de una o varias decisiones escritas por las que se conceda autorización para explotar la totalidad o parte de una instalación, bajo determinadas condiciones destinadas a garantizar que la instalación responde a los requisitos de la presente Directiva. Tal permiso podrá ser válido para una o más instalaciones o partes de instalaciones que tengan la misma ubicación y sean explotadas por el mismo titular.”

Como se nota, la definición Comunitaria trata el Permiso como una Resolución única en la que se integra todas las condiciones ambientales de instalación, de apertura y de funcionamiento de la instalación industrial. Las distintas Autorizaciones de emisión, vertido y producción y gestión de residuos se integran, a través de la técnica de los informes preceptivos y vinculantes, en Permiso único e integrado.<sup>255</sup>

Como ya hemos visto, la Directiva 96/61/CE, en su artículo 2.9 señala el concepto original y técnico del Permiso y permite definir el Permiso como siendo la vía administrativa a través de la que la visión integrada de la contaminación se hace operativa y el control y la prevención se convierten en técnica jurídica a su servicio.<sup>256</sup>

En tratándose de su carácter revulsivo aplicado en el Derecho Comunitario Europeo Ambiental, considerase que el control integrado de la contaminación, a través de la exigencia del Permiso único (o de la Autorización Ambiental Integrada en los términos de la Ley 16/2002), presenta el gran atractivo de la simplificación procedimental, dada la integración de diversos procedimientos ambientales en uno solo dirigido a la obtención del aludido Permiso único, facilitando, pues, la relación entre Administración ambiental y empresario titular de una actividad potencialmente contaminadora incluida en el listado correspondiente.

---

comunitaria, véase MORA RUIZ, Manuela, *La gestión ambiental compartida: función pública y mercado*, Ed. Lex Nova, Valladolid, 2007, pp. 70, 82-91.

<sup>255</sup> PERNAS GARCÍA, Juan José, “La autorización ambiental integrada: la integración horizontal de las autorizaciones sectoriales y su relación con otros mecanismos preventivos de protección ambiental”, *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, nº 7, 2003, p. 625.

<sup>256</sup> BETANCOR RODRÍGUEZ, Andrés, *Instituciones de Derecho Ambiental*, Ed. La Ley, Madrid, 2001, p. 999.

El objetivo de este planteamiento es inicialmente bastante simple en el sentido de que se trata de regular un procedimiento amplio, denso, que concluya en un único acto administrativo que atienda todas las implicaciones ambientales de la actividad y que, además, por su naturaleza autorizatoria, legitime una relación continuada con la Administración”.<sup>257</sup>

Luego, podemos decir que el Permiso Integrado, así denominado por la terminología europea,<sup>258</sup> es un instrumento preventivo por excelencia en que formalmente se hace reposar el fundamento de la integración, dónde a través de su novedoso enfoque integrado, encuentra plasmación en un solo título las diferentes licencias y autorizaciones que necesitarían de otro modo en manera separada, alcanzando en tese, una mayor simplificación procedimental.<sup>259</sup>

Podemos concluir que el Permiso Integrado es simplemente, una nueva figura jurídica-administrativa de intervención preventiva que sustituye y aglutina al conjunto disperso de Autorizaciones/exigencias de carácter ambiental.

Para ello, viabiliza la institución de un sistema de ventanilla única, que consienta tramitar de manera simultánea, mediante un Permiso único e integrado, las diversas autorizaciones/exigencias requeridas, impidiendo así la dispersión de organismos y condiciones de autorización provocada por un sistema de control sectorial de las diferentes formas de contaminación.<sup>260</sup>

---

<sup>257</sup> MORA RUIZ, Manuela, *La gestión ambiental compartida: función pública y mercado*, Ed. Lex Nova, Valladolid, 2007, pp. 82 y 85.

<sup>258</sup> Fernández de Gatta Sánchez, explica en su artículo “El régimen jurídico de la prevención ambiental en la Comunidad de Castilla y León”, publicado en la Revista de la Administración Local y Autonómica, nº 300-301/2006”, p. 285, que el Permiso Integrado es la terminología europea, mientras que la ley nacional española (ley 16/2002) denomina la Autorización Ambiental Integrada. Véase también FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio, *Manual del Alcalde*, 2ª edición ampliada, Diputación de Valladolid, 2004, p. 182. Disponible en <[http://www.diputaciondevalladolid.es/am/extras/Manual\\_alcalde/manual\\_alcalde\\_completo\\_2004.pdf](http://www.diputaciondevalladolid.es/am/extras/Manual_alcalde/manual_alcalde_completo_2004.pdf)>. Acceso en 15 feb. 2011.

<sup>259</sup> FERREIRA MORONG, Fábio. "El Permiso Integrado como instrumento de intervención administrativa en el ámbito ambiental comunitario". Revista *Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDUA*, Belo Horizonte, ano 12, n. 70, jul./ago. 2013, pp. 59-75.

<sup>260</sup> PERNAS GARCÍA, Juan José, “La autorización ambiental integrada: la integración horizontal de las autorizaciones sectoriales y su relación con otros mecanismos preventivos de protección ambiental”, Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña, nº 7, 2003 , p. 624.

### 8.3.1 - Naturaleza Jurídica del Permiso Integrado Ambiental

Es cierto que la mayoría de la doctrina traba una discusión sobre la naturaleza posiblemente Concesional o Autorizatoria del Permiso. Para llegarse a una posición más o menos tranquila, la doctrina también pone de manifiesto los debates clásicos envolviendo las cuestiones de derecho preexistente y de carácter declarativo; o la creación de derecho, con carácter constitutivo, así como la teoría del carácter reglado o discrecional de la Autorización clásica.<sup>261</sup>

Con todo, analizaremos este debate jurídico en el oportuno momento del estudio sobre la Autorización Ambiental Integrada, por ocasión del análisis de la Ley 16/2002. Tal hecho es necesario porque, como veremos, existe una posición jurídica mayoritaria que entiende ser el Permiso una especie del género de Autorización y lo equipara terminológicamente a la Autorización Ambiental Integrada.<sup>262</sup>

A su vez, en esta ocasión nos limitaremos a señalar que la posición doctrinaria y jurisprudencial más aceptable es la que entiende que el Permiso Integrado, tiene naturaleza jurídica de “Autorización Operativa o de Funcionamiento”.<sup>263</sup>

---

<sup>261</sup> Sobre el debate doctrinal de la naturaleza jurídica del Permiso Integrado, véase BETANCOR RODRÍGUEZ, Andrés, *Instituciones de Derecho Ambiental*, Ed. La Ley, Madrid, 2001, pp. 994-1016; FUENTES BODELÓN, Fernando, *El nuevo régimen de licencias en la Directiva 96/61 sobre prevención y control integrado de la contaminación*, Editorial Comares, Granada, 1999, pp. 54-55; PERNAS GARCÍA, Juan José, *Estudio jurídico sobre la prevención de la contaminación industrial: la autorización ambiental integrada*, Atelier, Barcelona, 2004, pp. 119-120, 131-141.

<sup>262</sup> Este análisis será realizado con más detalles en el momento del estudio sobre la Autorización Ambiental Integrada, por ocasión del análisis de la Ley 16/2002. Sobre las características generales del Permiso Integrado, véase FERREIRA MORONG, Fábio. "El Permiso Integrado como instrumento de intervención administrativa en el ámbito ambiental comunitario". *Revista Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDU*, Belo Horizonte, año 12, n. 70, jul./ago. 2013, pp. 59-75.

<sup>263</sup> A favor de esta teoría están: REVUELTA PÉREZ, Inmaculada, *El control integrado de la contaminación en el Derecho Español*, Marcial Pons, Madrid, 2003, p. 282; BASSOLS COMA, Martín, “Régimen jurídico de impugnación de los informes vinculantes en el procedimiento de las autorizaciones ambientales integrales”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, marzo 2003, p. 16; MOLINA JIMÉNEZ, Andrés, “El control integrado de la contaminación y el régimen de vertidos al dominio público hidráulico”, *Estudios sobre la Ley de prevención y control integrados de la contaminación*, Pamplona, 2003, p. 84 y LOZANO CUTANDA, BLANCAIanca, *Derecho Ambiental Administrativo*, 8ª edición, Ed. Dykinson, Madrid, 2007, pp. 333 y 358. Sin embargo, en contra este posicionamiento: véanse: MATEO, Ramón, *Manual de Derecho Ambiental*, 2 edición, Ed. Trivium, Madrid, 1998, pp. 183-184, BETANCOR RODRÍGUEZ, Andrés, *Instituciones de Derecho Ambiental*, Ed. La Ley, Madrid, 2001, pp. 1011-1014; FORTES MARTÍN, Antonio, “Análisis de la autorización Ambiental Integrada: la trascendencia de la vieja técnica autorizatoria en la nueva concepción ambiental de la prevención y el control integrados de la contaminación”, *Revista Interdisciplinaria de Gestión ambiental*, n.º 46, octubre 2002, p. 51.

La doctrina destaca, por su vez, que:

"Lo que es indudable (a la vista del conjunto de potestades administrativas presentes durante la explotación de la actividad: vigilancia permanente, y, sobre todo, de revisión de las condiciones del permiso) es que los permisos de control integrado han de ser calificados, cuando menos, como autorizaciones "operativas o de funcionamiento", por el "interesamiento" de la Administración en el desarrollo de la actividad autorizada más allá del momento inicial del otorgamiento del permiso".<sup>264</sup>

Por lo tanto, en cuanto a su naturaleza, el Permiso Integrado según establece la terminología Comunitaria Europea, sería, en efecto una Autorización "operativa o de funcionamiento", caracterizada por no restringir a ejecutar un previo control de la sujeción de la actividad a unos límites establecidos, sino que además dirige y orienta efectivamente la actividad de su titular en la dirección punteada por los planes o reglas ajustables, pudiendo incluso someterse a revisión periódica y actualizaciones cuando sea necesario.<sup>265</sup>

### **8.3.2 - El Permiso Integrado Ambiental y competencia**

La Directiva comunitaria no establece ningún precepto en cuanto a la distribución interna de competencias en orden a su ejecución, y tampoco exige en consecuencia que tales responsabilidades se asignen a una única autoridad; requiriendo únicamente la adopción de las medidas necesarias para coordinar plenamente el procedimiento y las condiciones de la Autorización en el caso de que intervengan varias Autoridades competentes, conforme dispone el artículo 7.

Por ello, la Ley debe buscar articular mecanismos concretos de coordinación, y determine desde el principio a la necesidad de asistencia mutua para

---

<sup>264</sup> VALENCIA MARTÍN, Germán. "Contenido y alcance de la autorización ambiental integrada". En VALENCIA MARTÍN, Germán [et al.], Estudios sobre la ley de Prevención y Control Integrados de la Contaminación", Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, numero 3, Aranzadi, Navarra, 2003, pp. 139-154.

<sup>265</sup> Los conceptos y discusiones jurídicas a respecto del tema serán, como acabamos de puntear, explicados y discutidos más adelante en momento oportuno.

asegurar la eficacia y la coherencia de sus actuaciones, especialmente en la tramitación del Permiso Integrado.<sup>266</sup>

El régimen jurídico del Permiso Integrado se destaca, en resumen por: el contenido completo de su solicitud; la coordinación administrativa en su enfoque integrado de concesión; la información pública y consulta en casos fronterizos; las resoluciones sobre Permisos Integrados; las condiciones y contenidos de los Permisos y su cumplimiento; los cambios de las instalaciones y por fin la revisión y actualización de los Permisos.<sup>267</sup>

Teniendo en cuenta que la referencia del régimen jurídico de la Directiva de 96/61/CE de 1996 tiene precepto correspondiente a la Directiva de 2008/1/CE de 2008, explicaremos el tema de manera más detallada más adelante.

#### **8.4 - Las Mejores Técnicas Disponibles (MTD): breves consideraciones**

Por la misma justificación expuesta arriba, haremos apenas algunas breves consideraciones sobre las Mejores Técnicas Disponibles (MTD).

La Directiva señala que el Permiso deberá especificar los Valores Límite de Emisión para las sustancias contaminantes, (en especial las especificadas en su Anexo III) y que estos Valores Límite<sup>268</sup> se fundamentarán en las Mejores Técnicas

---

<sup>266</sup> Así dispone la doctrina: " La Directiva comunitaria no prejuzga, como es lógico, el reparto interno de competencias en orden a su ejecución, ni exige en consecuencia que tales responsabilidades se asignen a una única autoridad; requiriendo únicamente la adopción de las medidas necesarias para «coordinar plenamente el procedimiento y las condiciones de la autorización» en el casode que intervengan varias autoridades competentes (art. 7)". VALENCIA MARTÍN, Germán. "Contenido y alcance de la autorización ambiental integrada". En VALENCIA MARTÍN, Germán [et al.], Estudios sobre la ley de Prevención y Control Integrados de la Contaminación", Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, numero 3, Aranzadi, Navarra, 2003, p. 49.

<sup>267</sup> Véase los artículos 6 al 17 de la Directiva 96/61/CE; y sobre el régimen jurídico del permiso integrado vide FUENTES BODELÓN, Fernando., "Comentarios a la Directiva sobre Prevención y Control Integrados de la Contaminación", Revista de Derecho Ambiental, n° 19/1997, pp 55-60.

<sup>268</sup> Los valores límite definidos en el apartado 6 del artículo 2, y a los que se refieren a los apartados 3 y 4 del artículo 9 sobre las condiciones del permiso, permitiendo equiparar a ellos parámetros y las medidas técnicas equivalentes, van a ser objeto del artículo 18 en cuanto a la forma de determinación y en función de las actividades y de las sustancias. FUENTES BODELÓN, Fernando., "Comentarios a la Directiva sobre Prevención y Control Integrados de la Contaminación", Revista de Derecho Ambiental, n° 19/1997, p. 62.



Disponibles, sin determinar el uso de una técnica o tecnología específica, y teniendo en cuenta las características técnicas de la instalación de que se conozca; su implantación geográfica y las condiciones locales del medio.<sup>269</sup> Aún se pueden ser complementados o reemplazados por parámetros o medidas técnicas equivalentes en determinados casos.

La Directiva PCIC define originalmente las Mejores Técnicas Disponibles (MTD) del siguiente modo

“la fase más eficaz y avanzada de desarrollo de las actividades y de sus modalidades de explotación, que demuestren la capacidad práctica de determinadas técnicas para constituir, en principio, la base de los Valores Límite de Emisión destinados a evitar o, cuando ello no sea practicable, reducir en general las emisiones y su impacto en el conjunto del medio ambiente”.<sup>270</sup>

En este contexto de carácter integrado de la Directiva, están también inseridas las normas de Calidad Ambiental<sup>271</sup> como técnicas tradicionales y complementarias de control de la contaminación definida en su artículo 2.6 y 7.

---

<sup>269</sup> LOZANO CUTANDA, Blanca y PLAZA MARTÍN, Carmen, “La Política de Medio Ambiente”, Capítulo XX del libro *Políticas de la Unión Europea*, Varios autores, 3º edición, Ed. Colex, Madrid, 2.006, pp. 758.

<sup>270</sup> Véase la definición en el artículo 2.11 de la Directiva PCIC. Y también el Análisis y perspectivas de la IPCC realizado por el Grupo de Trabajo GT-IPPC del CONGRESO NACIONAL DEL MEDIO AMBIENTE N. 09 (CONAMA 9), - Documento Final-, página 94, que señala: “Cuando nos referimos a la adopción de las mejores técnicas disponibles es fundamental tener en cuenta —además, y como eje básico de las mejoras de las tecnologías aplicables— una correcta operación de las instalaciones y un continuo y adecuado mantenimiento de las mismas. La Directiva 96/61/CE relativa a la Prevención y al Control Integrados de la Contaminación (IPPC), define las MTD (Mejores Técnicas Disponibles) del modo siguiente: “Mejores Técnicas Disponibles”: la fase más eficaz y avanzada de desarrollo de las actividades y de sus modalidades de explotación, que demuestren la capacidad práctica de determinadas técnicas para constituir, en principio, la base de los valores límite de emisión destinados a evitar o, cuando ello no sea practicable, reducir en general las emisiones y el impacto en el conjunto del medio ambiente. Disponible en <[http://www.conama9.org/conama9/download/files/GTs/GT\\_IPPC//IPPC\\_final.pdf](http://www.conama9.org/conama9/download/files/GTs/GT_IPPC//IPPC_final.pdf)>. Acceso en 10 de jun. de 2009.

<sup>271</sup> En síntesis, las mismas constituyen objetivos irrenunciables de aptitud de un determinado medio para cumplir una determinada función (calidad de aguas destinadas al consumo humano, a la vida de los peces, atmósfera respirable, etc.), mientras que los VLE se utilizan para limitar la contaminación procedente de fuentes localizadas (instalaciones industriales, automóviles, etc.) y deben atender también a consideraciones de tipo técnico). VALENCIA MARTÍN, Germán., “El régimen jurídico del control integrado de la contaminación” Noticias de la Unión Europea, nº 153/1997, p. 149; y “Aplicación y perspectivas de futuro de la Directiva sobre prevención y control integrados de la contaminación”, Noticias de la Unión Europea, nº 190/2000, p. 168.

Primordial destacar que las Autoridades pueden imponer, para el otorgamiento de los Permisos, medidas complementarias con base en el principio de la Subsidiariedad, lo que torna posible una armonización de Valores Límite de Emisión y las Normas de Calidad Ambiental.

De una manera general podemos decir que la integración de los controles ambientales tiene su máximo exponente en la aplicación de la Directiva 96/61, porque demanda a los Estados Miembros que adopten un procedimiento integrado para conceder el Permiso Integrado de grandes instalaciones industriales, tales como instalaciones de combustión, industrias minerales y químicas, las relacionadas con la gestión de residuos y producción y transformación de metales.

En efecto, no hay dudas que con la aplicación de ese enfoque integrado dispuesto originalmente en la Directiva 96/61/CE, es posible alcanzar un progreso en la Prevención y el Control Integrado de la Contaminación, aparte de que se aporta en mejorar la calidad del medio natural y protección de la salud humana. Indudable también el avance general de prevención y protección medioambiental motivada por la Directiva al instituir el Permiso Integrado, que nada más es que un único instrumento escrito, que comprende toda su naturaleza conjunta, y que ahorra al titular de una instalación de tener que contar con distintos y numerosos Permisos (Autorizaciones) Ambientales.

### **8.5 - Los principales problemas de la Directiva 96/61/CE**

El primer Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo – COM (2005) 540 final- sobre la aplicación de la Directiva desde su entrada en vigor en octubre de 1999, apuntó como los principales problemas: diferencias en la coordinación entre las Autoridades durante el procedimiento de concesión de Permisos en los Estados miembros; la variación en las determinaciones de las condiciones del Permiso basadas en las Mejores Técnicas Disponibles; la reconsideración y estudio de los Permisos sin procedimientos claros por los Estados miembros y la confusión de las normas de calidad

medioambiental en lo que se refiere a la efectiva exigencia o aplicación de esas normas.<sup>272</sup>

## **9 - La Directiva 2008/1/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de enero de 2008 relativa a la Prevención y al Control Integrados de la Contaminación**

Tras los problemas apuntados en el Informe de la época, la Comisión llevó a cabo una Comunicación al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones-COM (2007) 843 final-, de 21/12/1997. Este instrumento analizó y apuntó estudios detallados de la aplicación de la Directiva 96/61/CE, confirmando la existencia de los problemas punteados y detectando otros más, como por ejemplo: incumplimiento del plazo establecido para su aplicación plena; problemas en la explotación y aplicación de las Mejores Técnicas Disponibles por cuenta de las deficiencias en la ejecución de la legislación vigente y limitaciones referidas al cumplimiento y al control de la aplicación y a las mejoras medioambientales. Igualmente con las cargas administrativas innecesarias y la falta de claridad en las disposiciones de la Directiva, más allá de su insuficiente ámbito de aplicación.

A tal efecto, tras este proceso de revisión, la Comisión presentó un paquete de medidas y acciones específicas consistente en promover: la revisión de la legislación en vigor sobre emisiones industriales mediante su simplificación, clarificación e intensificación, además del refuerzo del Plan de Acción de la Comisión sobre la aplicación. El proceso de revisión tuvo como consecuencia la presentación de la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las Emisiones Industriales (Prevención y Control Integrados de la Contaminación), de 21.12.2007.<sup>273</sup>

La Propuesta reconoce las deficiencias enseñadas en el Informe y en la Comunicación, y adopta sus sugerencias para avanzar en su objetivo ambiental. La finalidad principal de esta revisión se refiere a la consecución de mejoras ambientales, asegurando al mismo tiempo, la rentabilidad y fomentando la innovación técnica.

---

<sup>272</sup> Véase el Informe de la Comisión sobre la aplicación de la Directiva 96/61/CE relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación - [COM (2005) 540 final, Bruselas, 3.11.2005], pp. 6-11.

<sup>273</sup> Presentada por la Comisión [COM (2007) 843 final], [SEC(2007) 1679], [SEC(2007) 1682].

La obtención de tal hecho sería conquistada a través de la revisión y fusión en una sola, de siete Directivas distintas relativas a las emisiones industriales,<sup>274</sup> y al mismo tiempo, simplificando la legislación y reduciendo las cargas administrativas inútiles. Del mismo modo, está la puesta en práctica de la utilización y mayor aplicación de técnicas ya establecidas, es decir las más eficaces y las que se pueden aplicarse al sector correspondiente en condiciones económica y técnicamente viables, teniendo en cuenta los costes y ventajas que implican (las ya conocidas Mejores Técnicas Disponibles-MTD- y los valores límites de emisión).<sup>275</sup>

A su vez, la Unión Europea, a través de sus normas específicas, establece las obligaciones que deben cumplir las actividades industriales y agrícolas con un elevado potencial de contaminación. La finalidad es evitar o minimizar las emisiones contaminantes a la atmósfera, las aguas y los suelos, así como los residuos procedentes de instalaciones industriales y agrarias, para obtener un nivel elevado de protección del medio ambiente. Para ello, constituye un procedimiento de Autorización para las dichas actividades y determina los requisitos mínimos que deben incluirse en todo Permiso, en particular respecto a los vertidos de sustancias contaminantes.<sup>276</sup>

---

<sup>274</sup> La presente propuesta tiene por objeto revisar y refundir en un solo acto los instrumentos jurídicos citados a continuación: Directivas: 78/176/CEE; 82/883/CEE; 92/112/CEE; 96/61/CE; 1999/13/CE; 2000/76/CE y por último la 2001/80/CE - Véase la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las emisiones industriales (prevención y control integrados de la contaminación) - Bruselas, 21.12.2007, COM(2007) 844 final, en la parte las disposiciones vigentes en el ámbito de la propuesta. Y también el Análisis y perspectivas de la IPPC realizado por el Grupo de Trabajo GT-IPPC del CONGRESO NACIONAL DEL MEDIO AMBIENTE N. 09 (CONAMA 9), - Documento Final, pp. 22-25. Disponible en <[http://www.conama9.org/conama9/download/files/GTs/GT\\_IPPC/IPPC\\_final.pdf](http://www.conama9.org/conama9/download/files/GTs/GT_IPPC/IPPC_final.pdf)>. Acceso en 01 de ago. de 2009. Confróntese también FERREIRA MORONG, Fábio. "El Permiso Integrado como instrumento de intervención administrativa en el ámbito ambiental comunitario". Revista Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDU, Belo Horizonte, ano 12, nº 70, jul./ago. 2013, pp. 59-75.

<sup>275</sup> Sobre los aspectos principales de Propuesta de Directiva sobre Emisiones Industriales, véase el Análisis y perspectivas de la IPPC realizado por el Grupo de Trabajo GT-IPPC del CONGRESO NACIONAL DEL MEDIO AMBIENTE n. 09 (CONAMA 9), - Documento Final- pp. 25-29. Disponible en <[http://www.conama9.org/conama9/download/files/GTs/GT\\_IPPC/IPPC\\_final.pdf](http://www.conama9.org/conama9/download/files/GTs/GT_IPPC/IPPC_final.pdf)>. Aceso en 02 de ago. de 2009.

<sup>276</sup> La Directiva 2008/1/CE (conocida como "Directiva IPPC") y que sustituye a la Directiva 96/61/CE, somete a autorización las actividades industriales y agrícolas que presentan un elevado potencial de contaminación. Ese permiso sólo puede concederse si se reúnen una serie de condiciones medioambientales, de manera que las empresas asuman las labores de prevención y reducción de la contaminación que puedan llegar a causar. El objetivo consiste en evitar o minimizar las emisiones contaminantes a la atmósfera, las aguas y los suelos, así como los residuos procedentes de instalaciones industriales y agrarias para alcanzar un nivel elevado de protección del medio ambiente. Véase en la página web del CONAMA-09, el Informe CONAMA 9, p. 74. Disponible en <[http://www.conama9.org/bo/bancorecursos/banco\\_imagenes/conama9/Informe%20CONAMA%209%2](http://www.conama9.org/bo/bancorecursos/banco_imagenes/conama9/Informe%20CONAMA%209%2)

Ahora, a finales de la primera década del segundo milenio, parecemos encontrarnos en un tercer estadio de la evolución del Derecho Ambiental. La Directiva sobre calidad del aire y la propuesta de directiva sobre emisiones industriales ya no son normas madres, puramente procedimentales, que daban coherencia a la regulación sectorial derivada. Tienen la pretensión de codificar la regulación existente en un subsistema normativo, por un lado el de la evaluación y gestión de la calidad del aire, y por otro el referido a la prevención y el control de las emisiones industriales. Esto parece indicar una tendencia hacia la codificación progresiva del Derecho ambiental, como contrapunto necesario a una complejidad y profusión cada vez más patente<sup>277</sup>.

Tras los antecedentes vistos anteriormente,<sup>278</sup> se aprueba la nueva Directiva 2008/1/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de enero de 2008, relativa a la Prevención y al Control Integrados de la Contaminación,<sup>279</sup> que sustituye la Directiva 96/61/CE. Esta nueva norma se refiere a las actividades industriales y agrícolas con un elevado potencial de contaminación, nuevas o existentes, tal como se definen en el anexo I de la Directiva (industrias de actividades energéticas, producción y transformación de los metales, industria mineral, industria química, gestión de residuos, cría de animales, etc.).

La Directiva 2008/1/CE codifica la Directiva 96/61/CE, a la que sustituye. Se trata de una modificación formal en la que se agrupan en un solo acto la Directiva

---

0Mayo/2.%20Calidad.pdf>. Acceso en 05 de ago. de 2009. Véase también LOZANO CUTANDA, Blanca. Derecho Ambiental Administrativo, 11ª edición, 1ª edición en la Editora LA LEY, Madrid, 2010, p. 818.

<sup>277</sup> PERNAS GARCÍA, Juan José., “La lucha contra la contaminación y la tendencia hacia la codificación del Derecho ambiental comunitario” en la Revista Actualidad Jurídica Ambiental (Boletín de Información sobre Derecho Ambiental de la Empresa y Lucha contra la Contaminación, de 10 de marzo de 2009. Disponible en <<http://actualidadjuridicaambiental.wordpress.com/2009/03/10/comentario-la-lucha-contra-la-contaminacion-y-la-tendencia-hacia-la-codificacion-del-derecho-ambiental-comunitario/>>. Acceso en 22 de jun. de 2009.

<sup>278</sup> El primer Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo – COM (2005) 540 final- sobre la aplicación de la Directiva relativa a la Prevención y Control Integrados de la Contaminación; La Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - COM(2007) 843 final; La propuesta de directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las emisiones industriales (prevención y control integrados de la contaminación)- COM (2007) 844, 21.12.2007.

<sup>279</sup> DO L 24 de 29.1.2008, p. 8/29.

original y sus modificaciones sucesivas, sin cambios de las disposiciones fundamentales.<sup>280</sup>

A partir de ahora, las actividades industriales y agrícolas que presentan un elevado potencial de contaminación serán sometidas a una Autorización que exige algunas consideraciones ambientales especiales, como por ejemplo, la obligación y responsabilidad de las propias empresas en relación a las medidas de prevención y reducción de la contaminación que puedan llegar a causar.

La nueva Directiva pretende simplificar y clarificar el contenido de la Directiva 96/61/CE, además de intensificar su aplicación. Se amplía el ámbito de aplicación de la Directiva 96/61/CE y también intenta mejorar la aplicación de la MTD, y establecer un régimen comunitario de inspección (hasta ahora sólo tratado en el ámbito comunitario a través de meras recomendaciones a los Estados). Como ya hemos dicho, la nueva Directiva viene a refundir los textos de siete directivas sobre control integrado de la contaminación, grandes instalaciones, incineración, disolventes orgánicos y dióxido de titanio.<sup>281</sup>

## **9.1 - El objeto, ámbito de aplicación y demás características generales. Sus modificaciones**

---

<sup>280</sup> Sobre la Directiva 2008/1/CE, confróntese FERREIRA MORONG, Fábio. "La Unión Europea y el Medio Ambiente en los Siglos XX y XXI". Revista jurídica da Toledo de Presidente Prudente-SP-Intertemas, Presidente Prudente-SP, ano 12, Vol. 14, ano. 2009, pp. 35-55. Veáse también el Análisis y perspectivas de la IPCC realizado por el Grupo de Trabajo GT-IPPC del CONGRESO NACIONAL DEL MEDIO AMBIENTE n. 09 (CONAMA 9), - Documento Final-, p. 23. Disponible en <[http://www.conama9.org/conama9/download/files/GTs/GT\\_IPPC/IPPC\\_final.pdf](http://www.conama9.org/conama9/download/files/GTs/GT_IPPC/IPPC_final.pdf)>. Acceso en 04 de ago. de 2009.

<sup>281</sup> Son ellas: Directiva 78/176, de 20 de febrero de 1978, relativa a los residuos procedentes de la industria del dióxido de titanio (DO L 54, 25.1.1978); Directiva 82/883, de 3 de diciembre de 1982, relativa a las modalidades de supervisión y de control de los medios afectados por los residuos procedentes de la industria del dióxido de titanio (DO L 378, 31.12.1982); Directiva 92/112, de 15 de diciembre de 1992, por el que se fija el régimen de armonización de los programas de reducción, con vistas a la supresión, de la contaminación producida por los residuos de la industria del dióxido de titanio (DO L 409, 31.12.1992); Directiva 96/61, de 24 de septiembre de 1996, relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación (DO L 25, 10.10.1996); Directiva 1999/13, de 11 de marzo de 1999, relativa a la limitación de las emisiones de compuestos orgánicos volátiles debidas al uso de disolventes orgánicos en determinadas actividades e instalaciones (DO L 85, 29.3.1999); Directiva 2000/76, de 4 de diciembre de 2000, relativa a la incineración de residuos (DO L 332, 28.12.2000); Directiva 2001/80, de 23 de octubre de 2001, sobre limitación de emisiones a la atmósfera de determinados agentes contaminantes procedentes de grandes instalaciones de combustión (DO L 309, 27.11.2001).

El artículo 1 de la Directiva de 2008 establece que el objeto de la norma es la prevención y la reducción integradas de la contaminación procedente de las actividades que figuran en el Anexo I.<sup>282</sup> En ella se establecen medidas para evitar o, cuando ello no

---

<sup>282</sup> Antes de seguir con la descripción del objeto de citado artículo, entendemos ser necesario exponer las actividades que figuran en el Anexo I de la Directiva 2008/1/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de enero de 2008, relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación, para mejor comprensión del tema. Veamos: *Anexo I – Categorías de Actividades Industriales contempladas en el artículo 1*; 1. No están incluidas en el ámbito de la presente Directiva las instalaciones o partes de las instalaciones utilizadas para la investigación, desarrollo y experimentación de nuevos productos y procesos. 2. Los valores umbral mencionados más adelante se refieren, con carácter general, a capacidades de producción o a rendimientos. Si un mismo titular realiza varias actividades de la misma categoría en la misma instalación o en el emplazamiento, se sumarán las capacidades de dichas actividades. 1. Instalaciones de combustión. 1.1. Instalaciones de combustión con una potencia térmica de combustión superior a 50 MW. 1.2. Refinerías de petróleo y de gas. 1.3. Coquerías. 1.4. Instalaciones de gasificación y licuefacción de carbón. 2. Producción y transformación de metales 2.1. Instalaciones de calcinación o sintetización de minerales metálicos incluido el mineral sulfuroso. 2.2. Instalaciones para la producción de fundición o de aceros brutos (fusión primaria o secundaria), incluidas las correspondientes instalaciones de fundición continua de una capacidad de más de 2,5 toneladas por hora. 2.3. Instalaciones para la transformación de metales ferrosos: a) laminado en caliente con una capacidad superior a 20 toneladas de acero en bruto por hora; b) forjado con martillos cuya energía de impacto sea superior a 50 kilojulios por martillo y cuando la potencia térmica utilizada sea superior a 20 MW; c) aplicación de capas de protección de metal fundido con una capacidad de tratamiento de más de 2 toneladas de acero bruto por hora. 2.4. Fundiciones de metales ferrosos con una capacidad de producción de más de 20 toneladas por día. 2.5. Instalaciones: a) para la producción de metales en bruto no ferrosos a partir de minerales, de concentrados o de materias primas secundarias mediante procedimientos metalúrgicos, químicos o electrolíticos; b) para la fusión de metales no ferrosos, inclusive la aleación, incluidos los productos de recuperación (refinado, moldeado en fundición) con una capacidad de fusión de más de 4 toneladas para el plomo y el cadmio o 20 toneladas para todos los demás metales, por día. 2.6. Instalaciones para el tratamiento de superficie de metales y materiales plásticos por procedimiento electrolítico o químico, cuando el volumen de las cubetas destinadas al tratamiento empleadas sea superior a 30 m<sup>3</sup>. 3. Industrias minerales 3.1. Instalaciones de fabricación de cemento clínker en hornos rotatorios con una capacidad de producción superior a 500 toneladas diarias, o de cal en hornos rotatorios con una capacidad de producción superior a 50 toneladas por día, o en hornos de otro tipo con una capacidad de producción superior a 50 toneladas por día. 3.2. Instalaciones para la obtención de amianto y para la fabricación de productos a base de amianto. 3.3. Instalaciones de fabricación de vidrio incluida la fibra de vidrio, con una capacidad de fusión superior a 20 toneladas por día. 3.4. Instalaciones para la fundición de materiales minerales, incluida la fabricación de fibras minerales con una capacidad de fundición superior a 20 toneladas por día. 3.5. Instalaciones para la fabricación de productos cerámicos mediante horneado, en particular de tejas, ladrillos refractarios, azulejos, gres cerámico o porcelanas, con una capacidad de producción superior a 75 toneladas por día, y/o una capacidad de horneado de más de 4 m<sup>3</sup> y de más de 300 kg/m<sup>3</sup> de densidad de carga por horno. 4. Industria química La fabricación, a efectos de las categorías de actividades de la presente Directiva, designa la fabricación a escala industrial, mediante transformación química de los productos o grupos de productos mencionados en los puntos 4.1 a 4.6. 4.1. Instalaciones químicas para la fabricación de productos químicos orgánicos de base, en particular: a) hidrocarburos simples (lineales o cíclicos, saturados o insaturados, alifáticos o aromáticos); b) hidrocarburos oxigenados, tales como alcoholes, aldehídos, cetonas, ácidos orgánicos, ésteres, acetatos, éteres, peróxidos, resinas, epóxidos; c) hidrocarburos sulfurados; d) hidrocarburos nitrogenados, en particular, aminas, amidas, compuestos nitrosos, nítricos o nitratos, nitrilos, cianatos e isocianatos; e) hidrocarburos fosforados; f) hidrocarburos halogenados; g) compuestos orgánicos metálicos; h) materias plásticas de base (polímeros, fibras sintéticas, fibras a base de celulosa); i) cauchos sintéticos; j) colorantes y pigmentos; k) tensioactivos y agentes de superficie. 4.2. Instalaciones químicas para la fabricación de productos químicos inorgánicos de base como: a) gases y, en particular, el amoníaco, el cloro o el cloruro de hidrógeno, el flúor o fluoruro de hidrógeno, los óxidos de carbono, los compuestos del azufre, los óxidos del nitrógeno, el hidrógeno, el dióxido de azufre, el dicloruro de carbonilo; b) ácidos y, en particular, el ácido crómico, el ácido fluorhídrico, el ácido fosfórico, el ácido nítrico, el ácido clorhídrico, el ácido sulfúrico, el ácido sulfúrico fumante, los ácidos sulfurados; c) bases y, en particular, el hidróxido de amonio, el hidróxido potásico, el hidróxido sódico; d) sales como el cloruro de amonio, el

sea posible, reducir las emisiones de las citadas actividades en la atmósfera, el agua y el suelo, incluidas las medidas relativas a los residuos.<sup>283</sup>

La finalidad, de igual a la antigua Directiva de 1996, es alcanzar una elevada protección del medio ambiente en su conjunto, además favorecer el desarrollo sostenible.<sup>284</sup>

---

clorato potásico, el carbonato potásico (potasa), el carbonato sódico (sosa), los perboratos, el nitrato argéntico; e) no metales, óxidos metálicos u otros compuestos inorgánicos como el carburo de calcio, el silicio, el carburo de silicio. L 24/20 ES Diario Oficial de la Unión Europea 29.1.2008 4.3. Instalaciones químicas para la fabricación de fertilizantes a base de fósforo, de nitrógeno o de potasio (fertilizantes simples o compuestos). 4.4. Instalaciones químicas para la fabricación de productos de base fitofarmacéuticos y de biocidas. 4.5. Instalaciones químicas que utilicen un procedimiento químico o biológico para la fabricación de medicamentos de base. 4.6. Instalaciones químicas para la fabricación de explosivos. 5. Gestión de residuos. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 11 de la Directiva 2006/12/CE y en el artículo 3 de la Directiva 91/689/CEE del Consejo, de 12 de diciembre de 1991, relativa a los residuos peligrosos (DO L 377 de 31.12.1991, p. 20. Directiva modificada en último lugar por el Reglamento (CE) no 166/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L 33 de 4.2.2006, p. 1). 5.1. Instalaciones para la valorización o eliminación de residuos peligrosos de la lista, contemplada en el artículo 1, apartado 4, de la Directiva 91/689/CEE, tal como se definen en los anexos II A y II B (operaciones R1, R5, R6, R8 y R9) de la Directiva 2006/12/CE y en la Directiva 75/439/CEE del Consejo, de 16 de junio de 1975, relativa a la gestión de aceites usados (DO L 194 de 25.7.1975, p. 23. Directiva modificada en último lugar por la Directiva 2000/76/CE del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L 332 de 28.12.2000, p. 91) de una capacidad de más de 10 toneladas por día). 5.2. Instalaciones para la incineración de residuos municipales (residuos domésticos y residuos comerciales, industriales e institucionales similares), de una capacidad de más de 3 toneladas por hora. 5.3. Instalaciones para la eliminación o aprovechamiento de residuos no peligrosos, tal como se definen en los anexos II A y B de la Directiva 2006/12/CE en las rúbricas D8, D9, de una capacidad de más de 50 toneladas por día. 5.4. Vertederos que reciban más de 10 toneladas por día o que tengan una capacidad total de más de 25 000 toneladas con exclusión de los vertederos de residuos inertes. 6. Otras actividades 6.1. Instalaciones industriales destinadas a la fabricación de: a) pasta de papel a partir de madera o de otras materias fibrosas; b) papel y cartón con una capacidad de producción de más de 20 toneladas diarias. 6.2. Instalaciones para tratamiento previo (operaciones de lavado, blanqueo, mercerización) o para el tinte de fibras o productos textiles cuando la capacidad de tratamiento supere las 10 toneladas diarias. 6.3. Instalaciones para el curtido de cueros cuando la capacidad de tratamiento supere las 12 toneladas de productos acabados por día. 6.4. a) Mataderos con una capacidad de producción de canales superior a 50 toneladas por día. b) Tratamiento y transformación destinados a la fabricación de productos alimenticios a partir de: — materia prima animal (que no sea la leche) de una capacidad de producción de productos acabados superior a 75 toneladas por día, — materia prima vegetal de una capacidad de producción de productos acabados superior a 300 toneladas por día (valor medio trimestral). c) Tratamiento y transformación de la leche, con una cantidad de leche recibida superior a 200 toneladas por día (valor medio anual). 6.5. Instalaciones para la eliminación o el aprovechamiento de canales o desechos de animales con una capacidad de tratamiento superior a 10 toneladas por día. 6.6. Instalaciones destinadas a la cría intensiva de aves de corral o de cerdos que dispongan de más de: a) 40 000 emplazamientos para las aves de corral; b) 2 000 emplazamientos para cerdos de cría (de más de 30 kg), o c) 750 emplazamientos para cerdas. 6.7. Instalaciones para el tratamiento de superficie de materiales, de objetos o productos con utilización de disolventes orgánicos, en particular para aprestarlos, estamparlos, revestirlos y desgrasarlos, impermeabilizarlos, pegarlos, enlazarlos, limpiarlos o impregnarlos, con una capacidad de consumo de más de 150 kg de disolvente por hora o de más de 200 toneladas por año. 6.8. Instalaciones para la fabricación de carbono (carbón sintetizado) o electrografito por combustión o grafitación.

<sup>283</sup> LOZANO CUTANDA, Blanca; SÁNCHEZ LAMELAS, Ana; PERNAS GARCÍA, Juan José. Evaluaciones de impacto ambiental y autorización ambiental integrada: doctrina, textos legales anotados y jurisprudencia. Las Rozas, Madrid, 2.012, p. 642.



La aplicación de la Directiva 2008/1/CE también ya está delimitada en su artículo 1, por indicación al listado de actividades recogidas en el Anexo I. Así que, el ámbito de aplicación se refiere preferentemente a las grandes instalaciones, siendo dirigida a las actividades industriales pertenecientes a seis categorías tales como: instalaciones de combustión; producción y transformación de metales; industrias minerales; industria química; gestión de residuos, y otras actividades, completadas a veces de acuerdo con la utilización de valores umbrales – de capacidad de producción o de rendimiento.<sup>285</sup>

La aplicación de la Directiva a las actividades industriales sigue constituida por el concepto de instalación (descrito en el artículo 2-3), es decir, las unidades técnicas fijas que lleven a cabo las actividades del Anexo I, y otras relacionadas directamente con esas. La Directiva se emplea a estos sectores industriales en función de la capacidad de producción de las empresas, instituyéndose unos valores relativos a la capacidad de producción de acuerdo con los cuales se aplica su normativa, atungiéndose pues a grandes instalaciones industriales.

Con todo, cabe reiterar que de acuerdo con el artículo 176 TCE, es posible que los Estados Miembros añadan más actividades por razón de su enfoque integrado, lo que consecuentemente provocará una revisión en el sistema de intervención administrativa en todas las actividades hábiles a perjudicar el medio ambiente.<sup>286</sup>

---

<sup>284</sup> QUINTANA LÓPEZ, Tomás, "Titularidad y ejercicio de competencias en materia de protección ambiental en Castilla y León ", en QUINTANA LÓPEZ, Tomás. (Dir.), CASARES MARCOS, Anabelén. (Coord.), y otros, "Derecho Ambiental en Castilla y León", 2ª ed., Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2009. p. 58. Referencia al artículo de 1996 que, en este punto, el precepto correspondiente coincide en 2008.

<sup>285</sup> VALENCIA MARTÍN, Germán., "El régimen jurídico del control integrado de la contaminación" Noticias de la Unión Europea, nº 153/1997, p. 143.

<sup>286</sup> FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio., "El Régimen Jurídico del Control Integrado de la Contaminación", Revista de Derecho Ambiental, nº 22/1999, pp. 28-29.

Y de hecho, es importante enfatizar que en la nueva Directiva aparece por primera vez la referencia expresa de su aplicación relacionada a las actividades agrícolas<sup>287</sup>, confrontando la mayoría de las posiciones doctrinales a respecto.<sup>288</sup>

## 9.2 - Enfoque Integrado

Una característica muy importante de ambas las Directivas es el enfoque integrado,<sup>289</sup> señalado en el artículo 174 del TCE. Ello porque envuelve la prevención ambiental en la fuente o origen, impidiendo que la contaminación se consiga a producir y expandirse. A partir de ahí, se puede vigilar y controlar de manera integrada y unida case todas las contaminaciones que generan las industrias al aire, agua, suelo, los residuos (Anexo I de la Directiva), incluyéndose de este modo, el calor y el ruido, las vibraciones.

Con el claro objetivo preventivo, la Directiva resalta su enfoque integrado cuando permite la actuación del Poder Público a través del sistema clásico de intervención pública en ámbito ambiental. Es decir, utiliza el sistema de la Autorización Administrativa, y en ese caso específico, el llamado Permiso Integrado para intervenir en los diferentes medios naturales como aguas, aire, suelo y residuos, destacándose aquí el novedoso carácter integrado en la esfera jurídica.<sup>290</sup>

---

<sup>287</sup> Sobre la referencia expresa de la aplicación de la Directiva 2008/1/CE en actividades agrícolas, véase en la página web del CONAMA-09, el Informe CONAMA 9, p. 74. Disponible en <[http://www.conama9.org/bo/bancorecursos/banco\\_imagenes/conama9/Informe%20CONAMA%209%20Mayo/2.%20Calidad.pdf](http://www.conama9.org/bo/bancorecursos/banco_imagenes/conama9/Informe%20CONAMA%209%20Mayo/2.%20Calidad.pdf)>. Acceso en 07 de ago. de 2009. También la página web de la Unión Europea, disponible en <[http://europa.eu/legislation\\_summaries/environment/air\\_pollution/128045\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/environment/air_pollution/128045_es.htm)>. Acceso en 07 de ago. de 2009.

<sup>288</sup> FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio., “El Régimen Jurídico del Control Integrado de la Contaminación”, Revista de Derecho Ambiental, n° 22/1999, pp. 28-29 y “El régimen jurídico de la prevención ambiental en la Comunidad de Castilla y León”, Revista de la Administración Local y Autonómica, n° 300-301/ 2006”, p. 266.

<sup>289</sup> La vertiente sustantiva del enfoque integrado esta relacionado a las siguientes características: la consideración de la contaminación como un fenómeno unitario; el controle integrado, conjunto y coordinado de la contaminación y la busca de la prevención integrada o conjunta de la contaminación como un fenómeno unitario y con diferentes manifestaciones. BETANCOR RODRÍGUEZ, Andrés., “Instituciones de Derecho Ambiental”, Ed. La Ley, Madrid, 2001, p. 1002.

<sup>290</sup> Utiliza, la Directiva PCIC, el sistema clásico de intervención pública en materia ambiental, de carácter preventivo y muy utilizado, sectorialmente, en distintos medios (aire, aguas y residuos): la autorización administrativa, en este caso, el permiso integrado (arts. 4 y ss.). Este carácter integrado es novedoso en el ámbito jurídico; su objetivo de prevención recogido, como sabemos, en el art. 1 (y que se menciona en el Considerando n° 8); su enfoque integrado: se trata de controlar de manera conjunta, prácticamente, todas

Notase que el enfoque integrado también se materializa a través de la técnica autorizatoria que contemple todos los posibles efectos nocivos de una industria (y de todas instalaciones contaminantes) sobre el medio ambiente, a fin de evitar que las medidas de Prevención y Control de la Contaminación que se aplican a estas actividades industriales actúen de modo separado sobre los distintos tipos de emisiones y fuentes de contaminación, lo que puede potenciar la transferencia de contaminación entre los diferentes ámbitos del medio ambiente.

El enfoque integrado de la Directiva 2008/1/CE también coincide con el precepto de la Directiva 96/61/CE en cuanto a la exigencia aplicada a los Estados Miembros en adoptar un procedimiento integrado y coordinado para la Autorización de grandes instalaciones industriales.<sup>291</sup>

### **9.3 - Definiciones técnicas y obligaciones del Titular**

El artículo 2 y sus apartados, de igual modo a la Directiva 96/61/CE, tratan de sus definiciones técnicas especiales. Se refieren a las definiciones de los siguientes temas: sustancias; contaminación; instalación existente; emisión, Valores Límites de Emisión; norma de calidad medioambiental; Autoridad competente y Permiso. Asimismo, de la modificación de la explotación; modificación sustancial; Mejores

---

las contaminaciones que generan las industrias del Anexo I (así, art. 1: aire, agua, suelo, incluyendo los residuos); además, se incluyen, en los conceptos de contaminación, las vibraciones, el calor y el ruido, además de las sustancias, ex art. 2-5º, en relación con art. 2-1º y 2º). En particular, este enfoque implica la prevención ambiental en origen (o en la fuente) es decir, evitando que la contaminación se llegue a producir (así, art. 3, sobre obligaciones del titular de la industria); siguiendo lo señalado en el art. 174-TCE; se incluyen únicamente actividades industriales (art. 1 y Anexo I); no refiriéndose ni a las actividades agrarias ni al sector de los transportes; es una Directiva Marco, pues se necesitan normas ulteriores para la fijación de los valores límite de las emisiones contaminantes (art. 18); de todas. Sirve de marco a normas relativas a todos los sectores ambientales implicados (y no como las anteriores que constituían un marco en un solo sector)". FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio., "El Régimen Jurídico del Control Integrado de la Contaminación", Revista de Derecho Ambiental, nº 22/1999, página 29 y "El régimen jurídico de la prevención ambiental en la Comunidad de Castilla y León", Revista de la Administración Local y Autonómica, nº 300-301/2006", p. 266. Referencia al artículo de 1996 que, en este punto, el precepto correspondiente coincide el 2008.

<sup>291</sup> Sobre ese tema, véase FUENTES BODELÓN, Fernando., "Comentarios a la Directiva sobre Prevención y Control Integrados de la Contaminación", Revista de Derecho Ambiental, nº 19/1997, p. 49. Referencia al artículo de 1996 que, en este punto, el precepto correspondiente coincide el 2008.

Técnicas Disponibles (técnicas, disponibles y mejores); titular; el público y por último el público interesado.<sup>292</sup>

---

<sup>292</sup> A efectos de la presente Directiva, se entenderá por: 1) «sustancia»: los elementos químicos y sus compuestos, con la excepción de las sustancias radiactivas en el sentido de la Directiva 96/29/Euratom del Consejo, de 13 de mayo de 1996, por la que se establecen las normas básicas relativas a la protección sanitaria de los trabajadores y de la población contra los riesgos que resultan de las radiaciones ionizantes, y de los organismos modificados genéticamente con arreglo a la Directiva 90/219/CEE del Consejo, de 23 de abril de 1990, relativa a la utilización confinada de microorganismos modificados genéticamente, y a la Directiva 2001/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de marzo de 2001, sobre la liberación intencional en el medio ambiente de organismos modificados genéticamente; 2) «contaminación»: 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; 3) «instalación»: una unidad técnica fija en la que se lleven a cabo una o más de las actividades enumeradas en el anexo I, así como cualesquiera otras actividades directamente relacionadas con aquellas que guarden una relación de índole técnica con las actividades llevadas a cabo en dicho lugar y puedan tener repercusiones sobre las emisiones y la contaminación; 4) «instalación existente»: una instalación que, a fecha de 30 de octubre de 1999 y en el marco de la legislación existente antes de dicha fecha, estaba en funcionamiento o había sido autorizada o había sido objeto, en opinión de la autoridad competente, de una solicitud completa de autorización, siempre que dicha instalación se hubiera puesto en servicio a más tardar el 30 de octubre de 2000; 5) «emisión»: 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; 6) «valores límite de emisión»: 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; los valores límite de las emisiones también pueden establecerse para determinados grupos, familias o categorías de sustancias, en particular para las mencionadas en el anexo III. Los valores límite de emisión de las sustancias se aplican generalmente en el punto en que las emisiones salgan de la instalación; en su determinación no se tendrá en cuenta una posible dilución; en lo que se refiere a las expulsiones indirectas al agua, el efecto de una estación de depuración podrá tenerse en cuenta en el momento de determinar los valores límite de emisión de la instalación, siempre y cuando se alcance un nivel equivalente de protección del medio ambiente en su conjunto y ello no conduzca a cargas contaminantes más elevadas en el entorno, sin perjuicio del cumplimiento de las disposiciones de la Directiva 2006/11/CE y de las Directivas adoptadas para su aplicación; 7) «norma de calidad medioambiental»: el conjunto de requisitos, establecidos por la legislación comunitaria, que deben cumplirse en un momento dado en un entorno determinado o en una parte determinada de este; 8) «autoridad competente»: la autoridad, autoridades u organismos que, en virtud de la legislación de los Estados Miembros, sean responsables del cumplimiento de las tareas derivadas de la presente Directiva; 9) «permiso»: la parte o la totalidad de una o varias decisiones escritas por las que se conceda autorización para explotar la totalidad o parte de una instalación, bajo determinadas condiciones destinadas a garantizar que la instalación responde a los requisitos de la presente Directiva. Tal permiso podrá ser válido para una o más instalaciones o partes de instalaciones que tengan la misma ubicación y sean explotadas por el mismo titular; 10) «modificación de la explotación»: una modificación de las características o del funcionamiento, o una extensión de la instalación que pueda acarrear consecuencias para el medio ambiente; 11) «modificación sustancial»: una modificación de la explotación que, en opinión de la autoridad competente, pueda tener repercusiones perjudiciales o importantes en las personas o el medio ambiente; a efectos de la presente definición, cualquier modificación o extensión de una explotación se considerará sustancial si la modificación o la extensión cumple, por sí sola, los posibles umbrales establecidos en el anexo I; 12) «mejores técnicas disponibles»: la fase más eficaz y avanzada de desarrollo de las actividades y de sus modalidades de explotación, que demuestren la capacidad práctica de determinadas técnicas para constituir, en principio, la base de los valores límite de emisión destinados a evitar o, cuando ello no sea practicable, reducir en general las emisiones y el impacto en el conjunto del medio ambiente. También se entenderá por: a) «técnicas»: la tecnología utilizada junto con la forma en que la instalación esté diseñada, construida, mantenida, explotada y paralizada; b) «disponibles»: las técnicas desarrolladas a una escala que permita su aplicación en el contexto del sector industrial correspondiente, en condiciones económica y técnicamente viables, tomando en consideración los costes y los beneficios, tanto si las técnicas se utilizan o producen en el Estado miembro correspondiente como si no, siempre que el titular pueda tener acceso a ellas en condiciones razonables; c) «mejores»: las

Todos los principios y el enfoque integrado de la citada norma específica también se manifiestan en determinadas responsabilidades y obligaciones ligadas directamente al titular de una actividad o instalación. El artículo 3 de la Directiva PCIC señala los deberes de los Estados Miembros en relación a la toma de providencias pertinentes para que las Autoridades competentes se certifiquen que la utilización de las instalaciones lleve a cabo el respecto a la prevención y protección ambiental.

Así que deberán los titulares cumplir los siguientes requisitos: tomar todas las medidas adecuadas de prevención de la contaminación, en particular mediante la aplicación de las Mejores Técnicas Disponibles; no se producir ninguna contaminación importante; evitar la producción de residuos, sorteando su repercusión ambiental mediante su reciclaje o eliminación; utilizar eficazmente la energía; y tomar las medidas necesarias para prevenir los accidentes graves y limitar sus consecuencias. Del mismo modo, al cesar la explotación de la instalación, se tomarán las medidas necesarias para evitar cualquier riesgo de contaminación y para que el lugar de la explotación vuelva a quedar en un estado satisfactorio.<sup>293</sup>

Estas responsabilidades y obligaciones soportadas por el titular de la actividad o instalación, se definen en las circunstancias condicionales que hay de contener el Permiso para utilizar y explotar la instalación.<sup>294</sup>

---

técnicas más eficaces para alcanzar un alto nivel general de protección del medio ambiente en su conjunto. En la determinación de las mejores técnicas disponibles conviene tomar especialmente en consideración los elementos que se enumeran en el anexo IV; 13) «titular»: cualquier persona física o jurídica que explote la instalación o posea la misma o, cuando la normativa nacional así lo disponga, que ostente, por delegación, un poder económico determinante sobre la explotación técnica de la instalación; 14) «el público»: una o varias personas físicas o jurídicas y, de conformidad con el derecho o la práctica nacional, sus asociaciones, organizaciones o grupos; 15) «el público interesado»: el público afectado o que pueda verse afectado por la toma de una decisión sobre la concesión o actualización de un permiso o de las condiciones de un permiso, o que tenga un interés en esa decisión; a efectos de la presente definición, se considerará que tienen un interés las organizaciones no gubernamentales que trabajen en favor de la protección del medio ambiente y que cumplan los requisitos pertinentes previstos por la legislación nacional. Sobre las exactas definiciones del artículo 2 de la nueva Directiva, hacemos referencia al la obra de FUENTES BODELÓN, Fernando., “Comentarios a la Directiva sobre Prevención y Control Integrados de la Contaminación”, Revista de Derecho Ambiental, nº 19/1997, pp 51-54, por que el precepto correspondiente coincide el 1996.

<sup>293</sup> Sobre las obligaciones del titular, véase FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio., “El Régimen Jurídico del Control Integrado de la Contaminación”, Revista de Derecho Ambiental, nº 22/1999, pp. 29-30.

<sup>294</sup> Véase artículo 14 de la Directiva de 2008.

## 9.4 - El Permiso Integrado

La definición del Permiso de la nueva Directiva de 2008 es exactamente idéntica a la definición de la Directiva derogada de 1996, así que, podemos usar como referencia los artículos referentes a la Directiva 96/61/CE, por tener precepto correspondiente que coincide con la Directiva 2008/1/CE.<sup>295</sup>

Su definición está señalada en el artículo 2.9 como:

"Permiso: la parte o la totalidad de una o varias decisiones escritas por las que se conceda autorización para explotar la totalidad o parte de una instalación, bajo determinadas condiciones destinadas a garantizar que la instalación responde a los requisitos de la presente Directiva. Tal permiso podrá ser válido para una o más instalaciones o partes de instalaciones que tengan la misma ubicación y sean explotadas por el mismo titular."

O sea, analizando el referido artículo, podemos definir el Permiso de la Directiva 2008/1/CE como siendo la vía a través de la que la visión integrada de la contaminación se hace operativa y el control y la prevención se convierten en técnica jurídica a su servicio.<sup>296</sup>

Luego, podemos volver a decir que el Permiso es un instrumento preventivo por excelencia en que formalmente se hace reposar además el fundamento de la integración, dónde a través de su novedoso enfoque integrado, encuentra plasmación en un solo título las diferentes licencias y autorizaciones que necesitarían de otro modo en manera separada, alcanzando en tese, una mayor simplificación procedimental.

## 9.5 - El Régimen Jurídico del Permiso Integrado

En relación al régimen jurídico del Permiso Integrado en la Directiva 2008/1/CE, observase que también es igual a lo de la Directiva derogada. Podemos

---

<sup>295</sup> FERREIRA MORONG, Fábio. "El Permiso Integrado como instrumento de intervención administrativa en el ámbito ambiental comunitario". Revista *Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDUA*, Belo Horizonte, año 12, n. 70, jul./ago. 2013, pp. 15-16.

<sup>296</sup> BETANCOR RODRÍGUEZ, Andrés., "Instituciones de Derecho Ambiental", Ed. La Ley, Madrid, 2001, p. 999.

decir que el mismo es el eje central de la Directiva y compone su parte fundamental. A continuación veremos las características principales del Régimen Jurídico del Permiso Integrado.

### **9.5.1 - La solicitud del Permiso**

El régimen jurídico del Permiso Integrado se inicia con la regulación del contenido de su solicitud. La solicitud del Permiso Integrado posee la descripción de su contenido en el artículo 6 de la Directiva 2008, donde está establecido sus principales requisitos. Notase que es necesario tener: la detallada descripción de la instalación; el lugar de ubicación y su estado sus actividades y sus dimensiones; la indicación de las materias primas utilizadas, y sus auxiliares, energía y sustancias empleadas. Asimismo, las fuentes de emisiones nocivas al medio y la previsión de sus efectos relevantes sobre el medio.

Se exigen medidas en respecto a la prevención y revalorización de residuos y el uso de otras técnicas tecnología prevista para evitar emisiones, o reducirlas, en caso de imposibilidad. Las solicitudes de Permiso deberán contener, además, un resumen comprensible para el profano en la materia de todas las indicaciones especificadas en los guiones anteriores.<sup>297</sup>

### **9.5.2 - La coordinación administrativa en su enfoque integrado de concesión**

La doctrina destaca que el eje esencial del procedimiento es el enfoque integrado en la concesión de estos Permisos. La finalidad del enfoque integrado, y que instituye la novedad del sistema, es sustituir las diferentes Autorizaciones sectoriales por una, que es el Permiso Integrado, destacándose, por ello, la importancia de la materia para protección del medio ambiente. Sin embargo, la Directiva no obliga a ello en ningún precepto, de modo que establece que todos los Estados sean responsables del cumplimiento de las tareas derivadas de la presente Directiva. Por ello, la Directiva estableció la obligación de los Estados Miembros de tomar las medidas necesarias para

---

<sup>297</sup> FUENTES BODELÓN, Fernando., “Comentarios a la Directiva sobre Prevención y Control Integrados de la Contaminación”, Revista de Derecho Ambiental, n° 19/1997, p. 56, por que el precepto correspondiente coincide en 1996.

coordinar plenamente el procedimiento y las condiciones de Autorización, cuando en dicho procedimiento intervengan varias Autoridades competentes.<sup>298</sup>

### **9.5.3 - La información pública sobre las solicitudes y consultas en casos transfronterizos y el acceso a la Justicia**

La Directiva prevé la información pública sobre las solicitudes durante un período de tiempo adecuado, a fin de que se puedan formular alegaciones antes de que se tome la decisión que se pone también a disposición del público. Asimismo, en cuanto a los resultados de la vigilancia de residuos. Todavía, se prevén consultas al Estado Miembro que pueda afectarle la instalación, además de poner todas las informaciones pertinentes a disposición de público. La Comisión también publica a cada 3 años el inventario de emisiones y fuentes.<sup>299</sup>

Asimismo, los Estados Miembros son obligados a garantizar el acceso a la justicia, sea a través de los recursos administrativos o judiciales en relación con aspectos disciplinados por la Directiva, conforme precepto de su artículo 16.

### **9.5.4 - La Resolución sobre el Permiso Integrado**

De igual forma que en la Directiva de 1996, el artículo 8 de la Directiva 2008/1/CE trata de la Resolución sobre el Permiso Integrado. Determina que siempre debe ser por escrito y que estará acompañada de las condiciones que garanticen que la instalación cumplirá los requisitos de la Directiva. En el caso de no obediencia de ese procedimiento, el Permiso será denegado por la Autoridad competente. Demuestra el artículo 8 que todo Permiso concedido o modificado deberá incluir las modalidades para la protección del aire, el agua y el suelo contempladas por la presente Directiva.<sup>300</sup>

---

<sup>298</sup> Sobre coordinación y cooperación administrativa en cuanto a la Autorización Ambiental Integrada, véase MORA RUIZ, Manuela. *La gestión ambiental compartida: función pública y mercado*, Lex Nova, Valladolid, 2007, pp. 127-129.

<sup>299</sup> Sobre el tema, confróntese VALENCIA MARTÍN, Germán., “El régimen jurídico del control integrado de la contaminación” *Noticias de la Unión Europea*, n° 153/1997, p. 150.

<sup>300</sup> En cuanto las obligaciones del titular, véase FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio., “El Régimen Jurídico del Control Integrado de la Contaminación”, *Revista de Derecho Ambiental*, n° 22/1999, p. 32.



### 9.5.5 - Las condiciones del Permiso

Ambas las Directivas consideran las condiciones del Permiso como siendo el estatuto de protección del medio ambiente. La doctrina enseña que las condiciones tienen esa característica porque constituyen el estatuto de protección del medio ambiente en función de la explotación de una instalación concreta y determinada; teniendo en cuenta que son posibles obligaciones particulares impuestas por los Estados Miembros, para categorías específicas de instalaciones, garantizando el enfoque integrado y el nivel elevado de protección equivalente.

Estas condiciones de los Permisos deben ser cumplidas por los titulares de las instalaciones industriales. La Directiva regula, obviamente el régimen de los cambios en las instalaciones y la revisión y actualización de los permisos integrados.<sup>301</sup>

El artículo 9 de ambas las Directivas trata del tema, y apunta que en este campo habrá que contener el siguiente: las instrucciones para consumir el contenido de principios y las Mejores Técnicas Disponibles, para que se alcance un nivel de protección elevado del medio ambiente en todo su conjunto; incluir los Valores Límite de Emisión para sustancias contaminantes; también las medidas adecuadas que garanticen la protección del suelo y de las aguas subterráneas. Además, las medidas relativas a la gestión de los residuos generados por la instalación y de medidas propias para el control del residuo y, asimismo, deberá contener medidas relativas a la explotación distintas de las normales.

El Permiso Integrado podrá aún contener excepciones temporales a las exigencias y por último, las condiciones específicas fijadas en los Permisos cuando los Estados Miembros o las Autoridades competentes las consideren adecuadas y pertinentes. Notase que en el caso de una nueva instalación o de una modificación importante, deberá tomarse en consideración para la concesión del Permiso toda

---

<sup>301</sup> FERREIRA MORONG, Fábio. "El Permiso Integrado como instrumento de intervención administrativa en el ámbito ambiental comunitario". Revista Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDU, Belo Horizonte, ano 12, n. 70, jul./ago. 2013, pp. 59-75.

información o conclusión pertinente obtenida a raíz de la aplicación de los artículos 4, 5, 6 y 7 de la Directiva 85/337/CEE.<sup>302</sup>

## **9.6 - Las Mejores Técnicas Disponibles y los Valores Límites de Emisión**

Las Mejores Técnicas Disponibles hacen parte de las condiciones del Permiso, una vez que la Directiva dice que el Permiso deberá especificar los Valores Límite de Emisión para las sustancias contaminantes. Sucede que, como ya visto anteriormente, esos Valores Límites son basados en las Mejores Técnicas Disponibles, sin determinar el uso de una técnica o tecnología específica, y teniendo en cuenta las características técnicas de la instalación de que se conozca, bien como su implantación geográfica y las condiciones locales del medio.

Ya vimos que las Mejores Técnicas Disponibles (MTD) pueden ser definidas como “la fase más eficaz y avanzada de desarrollo de las actividades y de sus modalidades de explotación, que demuestren la capacidad práctica de determinadas técnicas para constituir, en principio, la base de los Valores Límite de Emisión destinados a evitar o, cuando ello no sea practicable, reducir en general las emisiones y su impacto en el conjunto del medio ambiente”.

A tal efecto, es importante señalar el concepto de "disponibles" como siendo técnicas condicionadas a la viabilidad técnica y económica, llevando en consideración los costes y beneficios, producidas o no en el Estado Miembro. Asimismo apuntar el concepto de "mejores" como siendo las técnicas más eficaces para alcanzar un alto nivel de protección del medio ambiente.<sup>303</sup> Es decir, en el sistema integrado los titulares de instalaciones no son obligados a utilizar el empleo de ciertas tecnologías o técnicas especiales, sino cumplir los preceptos de Valores Límite de Emisión.

Cabe aclarar que en el pasado, la normativa comunitaria utilizaba el término “Mejores Tecnologías Disponibles” y no “Mejores Técnicas Disponibles”. La nueva

---

<sup>302</sup> BETANCOR RODRÍGUEZ, Andrés., “Instituciones de Derecho Ambiental”, Ed. La Ley, Madrid, 2001, pp. 1015-1017.

<sup>303</sup> FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio., “El régimen jurídico de la prevención ambiental en la Comunidad de Castilla y León”, Revista de la Administración Local y Autónoma, nº 300-301/2006”, p. 267.

noción explica la distinción de los términos “tecnología” y “técnicas”. La primera significa un concepto más amplio en relación a reducción de la contaminación derivada del proceso productivo. Por ejemplo, incluye la forma en que la instalación está diseñada, construida, mantenida, explotada y paralizada.<sup>304</sup>

El concepto de Valores Límites de Emisión es el siguiente:

"la masa, expresada en relación con determinados parámetros específicos, la concentración o el nivel de una emisión cuyo valor no debe superarse durante uno o más valores de tiempo"<sup>305</sup>.

La determinación de los Valores Límite de Emisión depende de la definición previa de las Mejores Técnicas Disponibles. La Administración también tiene la discrecionalidad para definir las dichas técnicas, hecho que causa algunos problemas de orden jurídicos, como por ejemplo el control. Tal problema es responsable por la distorsión de competencias a nivel europeo, a medida en que el ejercicio de la discrecionalidad pueda tener unos efectos sobre el mercado comunitario.

Esto pasa cuando se percibe una diferencia entre valores y técnicas más blandas en unos países respecto de otros, lo que permite un mejor desarrollo de actividades industriales para algunos países en razón de poseer condiciones más favorables que aquellos que tienen valores y técnicas más estrictas. Para paliar tal efecto, la Comunidad se vale del intercambio de informaciones entre los Estados y las industrias correspondientes y la elaboración de los BREF.<sup>306</sup>

---

<sup>304</sup> VALENCIA MARTÍN, Germán., en “El régimen jurídico del control integrado de la contaminación” Noticias de la Unión Europea, nº 153/1997, p. 147; y “Aplicación y perspectivas de futuro de la Directiva sobre prevención y control integrados de la contaminación”, Noticias de la Unión Europea, nº 190/2000, p. 168.

<sup>305</sup> ORTEGA ÁLVAREZ, Luis. (Dir.), y otros, “Lecciones del Derecho del Medio Ambiente”, 4º edición, Ed. Lex Nova, Valladolid, 2005, p. 413.

<sup>306</sup> La fijación de los valores límites de emisión sobre la base de las mejores técnicas disponibles puede ser estudiada en la obra de TARRÉS VIVES, Marc., *Las mejores técnicas disponibles en materia ambiental: fórmulas para su determinación*. En ESTEVE PARDO, José., "Derecho del medio ambiente y administración local", Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2006, pp. 345-367.

En este contexto de carácter integrado de la Directiva están también inseridas las normas de Calidad Ambiental,<sup>307</sup> como técnicas tradicionales y complementarias de control de la contaminación definida en su artículo 2.6 y 7.

Importante destacar que las Autoridades pueden imponer, para el otorgamiento de los Permisos, medidas complementarias con base en el principio de la subsidiariedad, lo que torna posible una armonización de Valores Límite de Emisión y las normas de calidad ambiental.

La evolución de las Mejores Técnicas Disponibles está tratada por el artículo 11 de la Directiva 2008/1/CE, que enseña que los Estados Miembros adoptarán medidas para que las Autoridades competentes estén al corriente o sean informadas de la evolución de las Mejores Técnicas Disponibles, intentándose así lograr un mejor nivel de protección ambiental.

### **9.7 - Cumplimiento de las condiciones del Permiso Integrado**

El cumplimiento de las condiciones de los Permisos está regulado en los artículos 14 de las dos Directivas relacionadas a la Prevención y Control Integrados de la Contaminación. El dispositivo legal enseña que los Estados Miembros deberán tomar las medidas necesarias para garantizar que el titular cumpla todas las obligaciones exigidas por la Directiva. Son ellas: cumplir las condiciones del Permiso durante el período de la explotación; informar regularmente de los resultados de la vigilancia y, en el plazo más breve posible, de cualquier incidente o accidente que afecte de manera significativa al medio ambiente.

Además, los titulares de las instalaciones deberán prestar a los representantes de la Autoridad competente toda la asistencia necesaria para que puedan llevar cabo las

---

<sup>307</sup> La doctrina destaca que: "En síntesis, las NCA constituyen objetivos irrenunciables de aptitud de un determinado medio para cumplir una determinada función (calidad de aguas destinadas al consumo humano, a la vida de los peces, atmósfera respirable, etc.), mientras que los VLE se utilizan para limitar la contaminación procedente de fuentes localizadas (instalaciones industriales, automóviles, etc.) y deben atender también a consideraciones de tipo técnico". VALENCIA MARTÍN, Germán., "El régimen jurídico del control integrado de la contaminación" Noticias de la Unión Europea, n° 153/1997, p. 149.

inspecciones en la instalación, así como tomar muestras y recoger toda la información necesaria para el desempeño de su misión a los efectos de la Directiva.<sup>308</sup>

## **9.8 - Los cambios de las instalaciones**

En caso de cambios efectuados en las instalaciones por los titulares, los Estados Miembros tendrán que tomar las medidas necesarias para que el titular responsable comunique a la Autoridad competente sobre las modificaciones que puedan tener consecuencias para el medio.

Eventualmente podrá actualizar el Permiso en caso que se entienda necesario. También deberán ser informadas las modificaciones sustanciales, que son aquellas modificaciones importantes en personas o el medio ambiente. Es decir, para que no se lleve a cabo, sin contar con un Permiso concedido con arreglo a la presente Directiva, ninguna modificación esencial que el titular se proponga introducir en la explotación, de modo que sucedan repercusiones nocivas al medio ambiente o en personas, debe quedar sin información al órgano competente.<sup>309</sup>

## **9.9 - La revisión y actualización de los Permisos**

Los artículos 13 de ambas las Directivas tratan de la revisión y actualización de los Permisos por la Autoridad competente. Señala que si fuera necesario, los Estados Miembros tendrán que tomaren las medidas forzosas para que las Autoridades competentes revisen periódicamente y actualicen, las condiciones del Permiso.

La revisión obligatoria se promoverá de acuerdo con algunos factores importantes tales como: la contaminación producida por la instalación haga conveniente la revisión de los Valores Límite de Emisión existentes en el Permiso o incluir nuevos Valores Límite de Emisión; la consecuencia de importantes cambios en las Mejores Técnicas Disponibles resulte posible reducir significativamente las emisiones sin imponer costes excesivos; cuando la seguridad de funcionamiento del proceso o

---

<sup>308</sup> FUENTES BODELÓN, Fernando., “Comentarios a la Directiva sobre Prevención y Control Integrados de la Contaminación”, Revista de Derecho Ambiental, nº 19/1997, pp. 59-60.

<sup>309</sup> Vide el artículo 12 de la Directiva 2008/1/CE.

actividad haga necesario emplear otras técnicas pertinentes, y por último, cuando la legislación de la Comunidad o del Estado miembro lo exijan disposiciones nuevas sobre la materia.<sup>310</sup>

## **10 - La nueva Directiva 2010/75/UE sobre las Emisiones Industriales (Prevención y Control Integrados de la Contaminación - Refundición): 07 de julio de 2010<sup>311</sup>**

Ya hemos visto que la original Directiva 96/61/CE de Prevención y Control Integrados de la Contaminación y sus posteriores modificaciones fueron codificadas en la Directiva 2008/1/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de enero de 2008, relativa a la de Prevención y Control Integrados de la Contaminación. Sin embargo, los avances en el enfoque de prevención y control integrado de la contaminación han estimulado a la Comisión Europea a ir más allá en atención a la experiencia adquirida en la aplicación de esta regulación y, a finales de 2007 presentó una propuesta de nueva Directiva, que tras la Posición (UE) n.º 1/2010 del Consejo en primera lectura con vistas a la adopción de una Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las Emisiones Industriales, se aprobó la nueva Directiva 2010/75/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, sobre las Emisiones Industriales (Prevención y Control Integrados de la Contaminación),<sup>312</sup> conocida como Directiva IED (por la sigla de *Industrial Emissions Directive*).<sup>313</sup>

La Directiva instituye normas sobre la Prevención y Control Integrados de la Contaminación procedente de las actividades industriales, y también se establecen normas para evitar o, cuando ello no sea posible, reducir las emisiones a la atmósfera, el agua y el suelo, y evitar la generación de residuos con el fin de alcanzar un nivel

---

<sup>310</sup> Sobre el tema de la revisión y actualización de los Permisos, véase FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio., “El Régimen Jurídico del Control Integrado de la Contaminación”, Revista de Derecho Ambiental, n.º 22/1999, p. 33.

<sup>311</sup> Directiva 2010/75/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de noviembre sobre las Emisiones Industriales. (prevención y control integrados de la contaminación) (versión refundida).

<sup>312</sup> DOUE L 334, 17.12.2010.

<sup>313</sup> FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio. “La Legislación de España en materia de control integrado de la contaminación y emisiones industriales”, Fórum de Direito Urbano e Ambiental: FDU, Belo Horizonte, v. 12, n. 69, maio/jun. 2013, p. 55.

elevado. Con ella se pretende clarificar el contenido de la Directiva IPPC, intensificar su aplicación y alcanzar mayores cotas de simplificación y agilización administrativa.<sup>314</sup>

El método utilizado sigue siendo la técnica de la refundición, que permite combinar en un único texto las modificaciones sustanciales y las disposiciones no se alteran. También tiene como objetivo, como veremos más adelante, fortalecer el proceso de determinación y aplicación de las Mejores Técnicas Disponibles en el trabajo de reducción de emisiones a la atmósfera, el agua y el suelo por las actividades industriales, así como los Niveles de Emisión asociados a estas técnicas.

A tal efecto, no hay duda de que la Directiva 2010/75/UE sobre las Emisiones Industriales (Prevención y Control Integrados de la Contaminación), indica una tendencia del perfeccionamiento del Derecho Ambiental Comunitario, siendo un importante instrumento jurídico a favor de la protección del medio ambiente y a la conquista del desarrollo sostenible.

### **10.1 - Breves antecedentes de la Directiva 2010/75/UE**

La protección ambiental, en virtud de una concienciación humana sobre los efectos negativos del desarrollo económico e industrial, pasó a ser función pública protegida por el Derecho Internacional Ambiental y Comunitario Europeo desde los años 70 del siglo XX, cuando la intervención pública y sus técnicas fueron consideradas métodos importantes de control, prevención y protección del medio ambiente. Entre los años 50 y 70 del siglo XX, la Comunidad Europea (CE) instituyó las medidas jurídicas curativas con la finalidad de mantener el nivel de contaminación y deterioro ambiental en condiciones admisibles para la época.

Sin embargo, cuestionando su eficacia y buscando una solución o mejora de las circunstancias, la CE pone en marcha en los años 80 una política preventiva predispuesta a evitar las contaminaciones y deterioro ambiental de forma no parcial y sectorial, integrando la intervención en la incidencia en todos los medios y los

---

<sup>314</sup> FERREIRA MORONG, Fábio., “O regime jurídico europeu de intervenção administrativa nas atividades industriais e agrícolas de grande potencial poluidor como referencial de prevenção e proteção ambiental”, Fórum de Direito Urbano e Ambiental - FDU, n. 56, março/abril 2011, pp. 34-46.

instrumentos utilizables en la protección ambiental. Asimismo, esa acción buscaba alcanzar una integración y coordinación entre los diferentes sectores ambientales y la Administración Pública, visando obtener una efectiva protección y prevención de los efectos negativos de las acciones humanas, además de alcanzar el desarrollo sostenible.<sup>315</sup>

Esa buena respuesta al carácter transversal o pluridisciplinar que presentaban los problemas ambientales obtuvo éxito a través de la institución de la Directiva 96/61CE, del Consejo de 24 de septiembre de 1996, relativa a la Prevención y al Control Integrados de la Contaminación, para tratar de la prevención y la reducción integradas de la contaminación procedente de las actividades industriales, que fue posteriormente modificada por la Directiva 2008/1/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de enero de 2008.<sup>316</sup> La primera Directiva asienta en el Derecho Comunitario europeo un nuevo enfoque normativo a la Prevención y Control de la Contaminación, valorando su aspecto integrado<sup>317</sup>. El objetivo es evitar la transferencia de contaminación entre los diferentes ámbitos del medio ambiente, o reducirlas al mínimo, a fin de alcanzar un elevado grado de protección del medio ambiente en su conjunto.<sup>318</sup> Sin embargo, tras los innúmeros problemas de su aplicación<sup>319</sup> y del

---

<sup>315</sup> FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio. "Nueva normativa sobre emisiones industriales: La modificación de la legislación en materia de prevención y control integrados de la contaminación por Ley 5/2013, de 11 de junio". Editorial LA LEY Número 8150, Madrid, Septiembre 2013, LA LEY 4875/2013, pp. 10-17.

<sup>316</sup> Sobre ambas las Directivas, véase FERREIRA MORONG, Fábio. "Aspectos generales de la protección jurídica ambiental de la actual Unión Europea", *Revista Direito e Liberdade*, Natal/Brasil, ano 6, v. 12, nº 1, jan./jun. 2010, pp. 25-44. Disponible en <[http://www.esmarn.tjrn.jus.br/revistas/index.php/revista\\_direito\\_e\\_liberdade/article/view/350](http://www.esmarn.tjrn.jus.br/revistas/index.php/revista_direito_e_liberdade/article/view/350)>. Acceso en 03 feb. 2011.

<sup>317</sup> Para VALENCIA MARTÍN, la Directiva caracteriza un nuevo sistema a partir de cuatro sustantivos (se trata de un enfoque regulador, preventivo, integrado e industrial) y dos adjetivos (su carácter marco y basado en el principio de subsidiaridad). VALENCIA MARTÍN, Germán. *El régimen jurídico del control integrado de la contaminación*. Noticias de la Unión Europea. Valencia, año XIII, n.º 153, oct. 1997, p. 140. Referencia a la Directiva de 1996 que, en este punto, el precepto correspondiente coincide con la norma de 2010.

<sup>318</sup> BETANCOR RODRÍGUEZ, Andrés. *Instituciones de Derecho Ambiental*. Madrid: Ed. La Ley, 2001. p. 538.

<sup>319</sup> Los principales problemas apuntados en la Propuesta de Directiva presentada por la Comisión [COM(2007) 843 final], [SEC(2007) 1679], [SEC(2007) 1682] fueron: incumplimiento del plazo establecido para su aplicación plena; problemas en la explotación y aplicación de las mejores técnicas disponibles por cuenta de las deficiencias en la ejecución de la legislación vigente y limitaciones referidas al cumplimiento, al control de la aplicación y a las mejoras medioambientales. Igualmente con las cargas



proceso de revisión, nació la segunda Directiva, que pretendiendo simplificar y clarificar el contenido de la Directiva anterior, además de intensificar y ampliar su ámbito de concentración e intentar mejorar la aplicación e inspección de las Mejores Técnicas Disponibles (MTD), hizo una modificación formal en la que se agruparan en un solo acto la Directiva original y sus modificaciones sucesivas, sin cambios de las disposiciones fundamentales.<sup>320</sup>

No obstante, ante la necesidad de introducirse cambios sustanciales en las siete Directivas relativas a emisiones industriales<sup>321</sup> y a fin de dar una mayor claridad y refuerzo a las exigencias legislativas vigentes, principalmente en cuanto a la aplicación de las MTD, el Parlamento Europeo aprobó en 07 de julio de 2010, la nueva Directiva sobre las Emisiones Industriales (Prevención y Control Integrados de la Contaminación - Refundición).<sup>322</sup> Tal como hemos señalado, esta novedosa Directiva, adopta la técnica de refundición en una Directiva única de siete Directivas relacionadas con las emisiones

---

administrativas innecesarias y la falta de claridad en las disposiciones de la Directiva, más allá de su insuficiente ámbito de aplicación.

<sup>320</sup> Véase el Informe del CONGRESO NACIONAL DEL MEDIO AMBIENTE N. 09 (CONAMA 9), p. 74. Disponible en: [http://www.conama9.org/bo/bancorecursos/banco\\_imagenes/conama9/Informe%20CONAMA%209%20Mayo/2.%20Calidad.pdf](http://www.conama9.org/bo/bancorecursos/banco_imagenes/conama9/Informe%20CONAMA%209%20Mayo/2.%20Calidad.pdf). Fecha de consulta 05.08.2009. Y también el Análisis y perspectivas de la IPCC realizado por el Grupo de Trabajo GT-IPPC del CONAMA 9, - Documento Final, p. 23. Disponible en: [http://www.conama9.org/conama9/download/files/GTs/GT\\_IPPC/IPPC\\_final.pdf](http://www.conama9.org/conama9/download/files/GTs/GT_IPPC/IPPC_final.pdf). Fecha de consulta 05.08.2009.

<sup>321</sup> Debe introducirse una serie de cambios sustanciales en la Directiva 78/176/CEE relativa a los residuos procedentes de la industria del dióxido de titanio<sup>4</sup>, la Directiva 82/883/CEE, relativa a las modalidades de supervisión y de control de los medios afectados por los residuos procedentes de la industria del dióxido de titanio<sup>5</sup>, la Directiva 92/112/CEE, por la que se fija el régimen de armonización de los programas de reducción, con vistas a la supresión, de la contaminación producida por los residuos de la industria del dióxido de titanio<sup>6</sup>, la Directiva 1999/13/CE, relativa a la limitación de las emisiones de compuestos orgánicos volátiles debidas al uso de disolventes orgánicos en determinadas actividades e instalaciones, la Directiva 2000/76/CE, relativa a la incineración de residuos, la Directiva 2001/80/CE, sobre limitación de emisiones a la atmosfera de determinados agentes contaminantes procedentes de grandes instalaciones de combustión<sup>1</sup> y la Directiva 2008/1/CE, relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación. Véase la Directiva del Parlamento Europeo sobre emisiones industriales (prevención y control integrados de la contaminación) (versión refundida) (11962/2/2009 – C7-0034/2010 – 2007/0286(COD)), en la Resolución legislativa de 7 de julio de 2010, pp. 60-244. Disponible en: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+20100707+SIT+DOC+PDF+V0//ES&language=ES>. Acceso en 04 de nov. de 2010.

<sup>322</sup> Resolución legislativa del Parlamento Europeo, de 7 de julio de 2010, respecto de la Posición del Consejo en primera lectura con vistas a la adopción de una Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las emisiones industriales (prevención y control integrados de la contaminación) (versión refundida) (11962/2/2009 – C7-0034/2010 – 2007/0286(COD)). Directiva 2010, pp. 60-244. Disponible en: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+20100707+SIT+DOC+PDF+V0//ES&language=ES>. Acceso en 04 de nov. de 2010.

industriales, teniendo como uno de los principales objetivos establecer normas sobre la Prevención y Control Integrados de la Contaminación procedente de las actividades industriales, aparte de reducir los riesgos para la salud humana y el medio ambiente derivados de la contaminación industrial y establecer unas circunstancias más equilibradas para la industria.

Importante destacar que la Directiva 2010/75/UE instituye un nuevo marco general para el control de las principales actividades industriales. A tal efecto amplía su ámbito de aplicación instituyendo capítulos con disposiciones comunes y también especiales para ciertos tipos de actividades industriales, ligadas a su respectivos anexos que son determinadas por su ámbito de aplicación, lo que establece distintos procedimientos en sus regímenes jurídicos y técnicos.<sup>323</sup>

El plazo de transposición de la Directiva se finalizó el 7 de enero de 2013, aunque se incluyen disposiciones transitorias para determinados preceptos e instalaciones, que llegan a posponer su aplicación hasta el 1 de enero de 2016 en algunos casos.

## **10.2 - Objeto, principales objetivos, ámbito de aplicación y características generales**

La presente Directiva instituye normas sobre la Prevención y el Control Integrados de la Contaminación procedente de las actividades industriales, además de establecer reglas para evitar o, cuando ello no sea posible, reducir las emisiones a la atmosfera, el agua y el suelo, y impedir la generación de residuos con el fin de alcanzar un nivel elevado de protección del medio ambiente considerado en su conjunto, según dispone su artículo 01.

Notase que no hay cambio en relación a las Directivas anteriores, de modo que para alcanzar lo previsto en el artículo 01, la Directiva de Emisiones Industriales

---

<sup>323</sup> PERNAS GARCÍA, Juan José. La transposición de la Directiva de Emisiones Industriales y su incidencia en la ley 16/2002 de Prevención y Control Integrados de la Contaminación. Revista Actualidad Jurídica Ambiental, Recopilación mensual núm. 25, Junio 2013,3, Editorial CIEMAT, Madrid, 2013, pp. 09-64. Disponible en: <[http://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2012/01/2013\\_06\\_Recopilatorio\\_AJA\\_Junio.pdf](http://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2012/01/2013_06_Recopilatorio_AJA_Junio.pdf)>. Acceso en 01 ago. 2013.

persigue los siguientes objetivos: eliminar las diferencias de aplicación entre los Estados Miembros y los riesgos que ello representa para el medio ambiente y la competencia; simplificar y clarificar el contenido de la Normativa de Emisiones Industriales y de los procedimientos Autorizatorios que deben aplicar las Autoridades Nacionales y modificar y ampliar ligeramente el ámbito de aplicación de la Directiva 96/61, especialmente con relación a algunos sectores como el del tratamiento de residuos o las grandes instalaciones de combustión.

Asimismo, mejorar la aplicación de las MTD y salvaguardar el precioso intercambio de información sobre estas técnicas mediante el proceso Sevilla y prever Niveles de Emisión más estrictos para determinadas actividades industriales, con la finalidad de alcanzar los objetivos ambientales y sanitarios de las estrategias temáticas de la UE en materia de contaminación atmosférica, prevención y reciclado de residuos y protección del suelo.

Además, busca concretar el contenido de las condiciones de los Permisos y dotar de mayor densidad jurídica a las disposiciones que las regulan, reduciendo el margen de apreciación de los Órganos Autorizatorios; desarrollar previsiones relativas al cierre de las instalaciones, la protección del suelo y las aguas subterráneas, con la finalidad de garantizar que se dispone de información adecuada para proteger estos medios de contaminación por sustancias peligrosas y que, en su caso, se adoptan las medidas de rehabilitación de los espacios afectados.

Por último, establecer un régimen Comunitario de inspección, sustituyendo el sistema actual que era basado apenas en Recomendaciones a los Estados, y algunas medidas destinadas a garantizar el cumplimiento de las condiciones del Permiso, y mejorar y simplificar la Normativa de Emisiones Industriales al refundir en un solo texto siete Directivas sobre control integrado de la contaminación, grandes instalaciones, incineración, disolventes orgánicos y dióxido de titanio.<sup>324</sup>

---

<sup>324</sup> Sobre la Directiva 2010/75/UE, véase FRAGUAS, Alberto. La autorización ambiental integrada como garantía del bien común. *Revista Ecosostenible*, n.º 21, mayo-junio 2013, Editorial Wolters Kluwer España, Madrid, 2013, pp. 23-30. Disponible en <[http://www.ecoiurislapagina.com/pdf/ecosostenible/2013/Ecosostenible\\_21.pdf](http://www.ecoiurislapagina.com/pdf/ecosostenible/2013/Ecosostenible_21.pdf)>. Acceso en 30 de mayo de 2013.

El ámbito de aplicación de la presente Directiva viene más amplio, completo y detallado en cuanto sus respectivas actividades. Su aplicación también está delimitada a las actividades industriales que den lugar a contaminación, mencionadas ahora por separado en los capítulos II a VI, según dispone el artículo 02.

A tal efecto la nueva Directiva amplía su ámbito de aplicación instituyendo capítulos con disposiciones comunes y también especiales para ciertos tipos de actividades industriales, ligadas a su respectivos anexos (I-X),<sup>325</sup> que son determinadas por su ámbito de aplicación, lo que establece distintos procedimientos en sus regímenes jurídicos y técnicos.

Es decir, tiene la función de limitar la aplicación preferentemente a las grandes instalaciones, siendo dirigida a las actividades industriales pertenecientes a las siguientes categorías: industrias energéticas; producción y transformación de metales; industrias minerales; industria química y gestión de residuos (artículo 10). Igualmente las instalaciones de combustión (artículo 28); de incineración de residuos y coincineración de residuos (artículo 42); instalaciones y actividades que utilicen disolventes orgánicos (artículo 56) y por último, las instalaciones que producen dióxido de titanio (artículo 66).<sup>326</sup>

La exención novedosa prevista por el artículo 2 se refiere a no aplicación de la Directiva a las actividades de investigación, a las actividades de desarrollo o a la experimentación de nuevos productos y procesos.

### **10.3 - Definiciones técnicas: ampliación y modificaciones**

---

<sup>325</sup> Los Anexos I-X son relativos a lista de sustancias contaminantes, prescripciones técnicas relativas a las instalaciones de combustión, criterios para determinar las mejores técnicas disponibles, entre otros.

<sup>326</sup> Sobre las implicaciones de la nueva Directiva de Emisiones Industriales, y su significado, ver INSTITUTO DE INGENIERÍA DE ESPAÑA-VARIOS AUTORES, “Directiva de Emisiones Industriales”, Documento Preliminar del Grupo de Trabajo (GT-4), Congreso Nacional del Medio Ambiente-CONAMA 2012, Madrid, 26 a 30 de Noviembre de 2012, pp. 01-116.

La nueva Directiva aporta 32 definiciones<sup>327</sup> más que la Directiva anterior, con algunas simplificaciones, incrementos y novedades, de manera que las más

---

<sup>327</sup> A los efectos de la presente Directiva se aplicarán las siguientes definiciones: 1) «sustancia»: los elementos químicos y sus compuestos, con la excepción de las siguientes sustancias: las sustancias radiactivas tal como se definen en el artículo 1 de la Directiva 96/29/Euratom del Consejo, de 13 de mayo de 1996, por la que se establecen las normas básicas relativas a la protección sanitaria de los trabajadores y de la población contra los riesgos que resultan de las radiaciones ionizantes; 2) «contaminación»: 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; 3) «instalación»: una unidad técnica fija dentro de la cual se lleven a cabo una o más de las actividades enumeradas en el anexo I o en la parte 1 del anexo VII, así como cualesquiera otras actividades en el mismo emplazamiento directamente relacionadas con aquellas que guarden una relación de índole técnica con las actividades enumeradas en dichos anexos y puedan tener repercusiones sobre las emisiones y la contaminación; 4) «emisión»: 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; 5) «valores límite de emisión»: 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; 6) «norma de calidad medioambiental»: el conjunto de requisitos, establecidos por la legislación de la Unión, que deben cumplirse en un momento dado en un entorno determinado o en una parte determinada de este; 7) «permiso»: una autorización escrita para explotar la totalidad o parte de una instalación o una instalación de combustión, una instalación de incineración de residuos o una instalación de co-incineración de residuos; 8) «normas generales de carácter vinculante»: valores límite de emisión u otras condiciones, establecidos como mínimo a nivel sectorial, que se adoptan con la intención de utilizarlos directamente al establecer las condiciones del permiso. 9) «modificación sustancial»: una modificación de las características o el funcionamiento, o una ampliación, de una instalación o una instalación de combustión, una instalación de incineración de residuos o una instalación de co-incineración de residuos que pueda tener repercusiones perjudiciales importantes en las personas o el medio ambiente; 10) «mejores técnicas disponibles»: la fase más eficaz y avanzada de desarrollo de las actividades y de sus modalidades de explotación, que demuestren la capacidad práctica de determinadas técnicas para constituir la base de los valores límite de emisión y otras condiciones del permiso destinadas a evitar o, cuando ello no sea practicable, reducir las emisiones y el impacto en el conjunto del medio ambiente. También se entenderá por: «técnicas»: la tecnología utilizada junto con la forma en que la instalación esté diseñada, construida, mantenida, explotada y paralizada; «técnicas disponibles»: las técnicas desarrolladas a una escala que permita su aplicación en el contexto del sector industrial correspondiente, en condiciones económica y técnicamente viables, tomando en consideración los costes y los beneficios, tanto si las técnicas se utilizan o producen en el Estado miembro correspondiente como si no, siempre que el titular pueda tener acceso a ellas en condiciones razonables; «mejores»: las técnicas más eficaces para alcanzar un alto nivel general de protección del medio ambiente en su conjunto; 11) «documento de referencia MTD»: documento resultante del intercambio de información organizado con arreglo al artículo 13, elaborado para determinadas actividades, en el que se describen, en particular, las técnicas aplicadas, las emisiones actuales y los niveles de consumo, las técnicas que se tienen en cuenta para determinar las mejores técnicas disponibles, así como las conclusiones sobre las MTD y las técnicas emergentes, tomando especialmente en consideración los criterios que se enumeran en el anexo III; 12) «conclusiones sobre las MTD»: documento que contiene las partes de un documento de referencia MTD donde se establecen las conclusiones sobre las mejores técnicas disponibles, su descripción, la información para evaluar su aplicabilidad, los niveles de emisión asociados a las mejores técnicas disponibles, las monitorizaciones asociadas, los niveles de consumo asociados y, si procede, las medidas de rehabilitación del emplazamiento de que se trate; 13) «niveles de emisión asociados con las mejores técnicas disponibles»: el rango de niveles de emisión obtenido en condiciones normales de funcionamiento haciendo uso de una de las mejores técnicas disponibles o de una combinación de las mejores técnicas disponibles, según se describen en las conclusiones sobre las MTD, expresada como una media durante un determinado período de tiempo, en condiciones de referencia específicas; 14) «técnica emergente»: una técnica novedosa para una actividad industrial que, si se desarrolla comercialmente, puede aportar un nivel general más alto de protección del medio ambiente o al menos el mismo nivel de protección del medio ambiente y unos ahorros de costes superiores a los que se obtendrían con las mejores técnicas disponibles actuales; 15) «titular»: cualquier persona física o jurídica que explote, totalmente o parcialmente, la instalación o la

---

instalación de combustión, la instalación de incineración de residuos o la instalación de co-incineración de residuos o posea las mismas o, cuando la legislación nacional así lo disponga, que ostente, por delegación, un poder económico determinante sobre la explotación técnica de la instalación o planta; 16) «el público»: una o varias personas físicas o jurídicas y, de conformidad con la legislación o la práctica nacional, sus asociaciones, organizaciones o grupos; 17) «el público interesado»: el público afectado, que pueda verse afectado o que tenga un interés por la toma de una decisión sobre la concesión o actualización de un permiso o de las condiciones de un permiso; a efectos de la presente definición, se considerará que tienen un interés las organizaciones no gubernamentales que trabajen en favor de la protección del medio ambiente y que cumplan los requisitos pertinentes previstos por la legislación nacional; 18) «sustancias peligrosas»: sustancias o mezclas definidas en el artículo 3, del Reglamento (CE) no 1272/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, sobre clasificación, etiquetado y envasado de sustancias y mezclas; 19) «informe de la situación de partida»: información sobre el estado de la contaminación del suelo y las aguas subterráneas por sustancias peligrosas relevantes; 20) «aguas subterráneas»: aguas subterráneas definidas en el artículo 2, punto 2, de la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas; 21) «suelo»: capa superior de la corteza terrestre situada entre el lecho rocoso y la superficie; el suelo se compone de partículas minerales, materia orgánica, agua, aire y organismos vivos; 22) «inspección medioambiental»: toda acción, como visitas *insitu*, monitorización de emisiones y comprobaciones de informes internos y documentos de seguimiento, verificación de la auto-monitorización, comprobación de técnicas usadas y adecuación de la gestión medioambiental de la instalación, llevadas a cabo por la autoridad competente o en nombre de esta para comprobar y fomentar la adecuación de las instalaciones a las condiciones de los permisos y controlar, en caso necesario, su repercusión medioambiental; 23) «aves de corral»: las aves de corral tal como se definen en el artículo 2, punto 1, de la Directiva 90/539/CEE del Consejo, de 15 de octubre de 1990, relativa a las condiciones de policía sanitaria que regulan los intercambios comunitarios y las importaciones de aves de corral y de huevos para incubar procedentes de terceros países 24) «combustible»: cualquier materia combustible sólida, líquida o gaseosa; 25) «instalación de combustión»: cualquier dispositivo técnico en el que se oxiden productos combustibles a fin de utilizar el calor así producido; 26) «chimenea»: estructura que contenga una o más salidas de humos que actúen de conductos para los gases residuales con el fin de expulsarlos a la atmósfera; 27) «horas de funcionamiento»: el tiempo, expresado en horas, durante el que una instalación de combustión, en su conjunto o en parte, funcione y expulse emisiones a la atmósfera, excepto los períodos de arranque y de parada; 28) «índice de sulfuración»: la proporción, durante un período determinado, entre la cantidad de azufre no emitida a la atmósfera por una instalación de combustión y la cantidad de azufre que contenga el combustible sólido que se introduzca en las instalaciones de combustión y se utilice allí durante el mismo período de tiempo; 29) «combustible sólido nacional»: el combustible sólido natural utilizado en una instalación de combustión diseñada especialmente para ese combustible, que es extraído y utilizado localmente; 30) «combustible determinante»: el combustible que, entre todos los combustibles utilizados en una instalación de combustión equipada con caldera mixta que utilice los residuos de destilación y de conversión del Refino de petróleo, solos o con otros combustibles, tiene el mayor límite de emisión establecido en la parte 1 del anexo V o, en caso de que distintos combustibles tengan el mismo valor límite de emisión, el carburante que tenga la mayor potencia térmica de entre dichos combustibles; 31) «biomasa»: cualquiera de los siguientes productos: los productos compuestos por una materia vegetal de origen agrícola o forestal que puedan ser utilizados como combustible para valorizar su contenido energético; los siguientes residuos: residuos vegetales de origen agrícola y forestal, residuos vegetales procedentes de la industria de elaboración de alimentos, si se recupera el calor generado, residuos vegetales fibrosos procedentes de la producción de pulpa virgen y de la producción de papela partir de la pulpa, si se co-incineran en el lugar de producción y se recupera el calor generado, residuos de corcho, residuos de madera, con excepción de aquellos que puedan contener compuestos orgánicos halogenados o metales pesados como consecuencia de algún tipo de tratamiento con sustancias protectoras de la madera o de revestimiento y que incluye, en particular, los residuos de madera procedentes de residuos de la construcción y derribos; 32) «instalación de combustión con caldera mixta»: cualquier instalación de combustión que pueda alimentarse simultánea o alternativamente con dos o más tipos de combustible; 33) «turbina de gas»: cualquier máquina rotativa que convierta la energía térmica en trabajo mecánico, constituida fundamentalmente por un compresor, un dispositivo térmico en el que se oxida el combustible para calentar el fluido motor y una turbina; 34) «motor de gas»: motor de combustión interna que funciona aplicando el ciclo Otto y utiliza encendido por chispa o, en caso de motores de dos combustibles, encendido por compresión para quemar combustible; 35) «motor diesel»: motor de combustión interna que funciona aplicando el ciclo Diesel y utiliza encendido por compresión para quemar combustible; 36)

destacables son: la simplificación de la definición del Permiso; incrementos de tipos de instalaciones en la modificación sustancial y la característica del titular. Asimismo el Documento de referencia MTD, las Conclusiones sobre las MTD y los Niveles de Emisión asociados con las MTD. También la institución del Informe de la situación de partida y la inspección medioambiental.

---

«pequeña red aislada»: pequeña red aislada definida en el artículo 2, punto 26, de la Directiva 2003/54/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2003, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad; 37) «residuo»: cualquier residuo definido en el artículo 3, punto 1, de la Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, sobre los residuos; 38) «residuo peligroso»: cualquier residuo peligroso definido en el artículo 3, punto 2, de la Directiva 2008/98/CE; 39) «residuos municipales mezclados»: los residuos domésticos, así como los residuos comerciales, industriales e institucionales que, debido a su naturaleza y composición, son similares a los residuos domésticos, pero quedando excluidas las fracciones a que se refiere la partida 20 01 del anexo de la Decisión 2000/532/CE; Decisión 2000/532/CE de la Comisión, de 3 de mayo de 2000, que sustituye a la Decisión 94/3/CE por la que se establece una lista de residuos de conformidad con la letra a) del artículo 1 de la Directiva 75/442/CEE del Consejo relativa a los residuos y a la Decisión 94/904/CE del Consejo por la que se establece una lista de residuos peligrosos en virtud del apartado 4 del artículo 1 de la Directiva 91/689/CEE del Consejo relativa a los residuos peligrosos (DO L 226 de 6.9.2000, p. 3)., que se recogen por separado en origen, y quedando excluidos los demás residuos a que se refiere la partida 20 02 de dicho anexo; 40) «instalación de incineración de residuos»: cualquier unidad técnica o equipo, fijo o móvil, dedicado al tratamiento térmico de residuos con o sin recuperación del calor producido por la combustión; mediante la incineración por oxidación de residuos, así como otros procesos de tratamiento térmico, tales como pirólisis, gasificación y proceso de plasma si las sustancias resultantes del tratamiento se incineran a continuación; 41) «instalación de co-incineración de residuos»: toda unidad técnica fija o móvil cuya finalidad principal sea la generación de energía o la fabricación de productos materiales y que utilice residuos como combustible habitual o complementario o en la que los residuos reciban tratamiento térmico para su eliminación mediante la incineración por oxidación de los residuos así como por otros procesos de tratamiento térmico, tales como pirólisis, gasificación y proceso de plasma, si las sustancias resultantes del tratamiento se incineran a continuación; 42) «capacidad nominal»: la suma de las capacidades de incineración de los hornos que componen la instalación de incineración de residuos o la instalación de co-incineración de residuos, especificadas por el constructor y confirmadas por el titular, teniendo debidamente en cuenta el poder calorífico de los residuos, expresada como la cantidad de residuos incinerados por hora; 43) «dioxinas y furanos»: todas las dibenzoparadioxinas y dibenzofuranos policlorados enumerados en la parte 2 del anexo VI; 44) «compuesto orgánico»: todo compuesto que contenga al menos el elemento carbono y uno o más de los siguientes: hidrógeno, halógenos, oxígeno, azufre, fósforo, silicio o nitrógeno, salvo los óxidos de carbono y los carbonatos y bicarbonatos inorgánicos; 45) «compuesto orgánico volátil»: todo compuesto orgánico, así como la fracción de creosota, que tenga a 293,15 K una presión de vapor de 0,01 kPa o más, o que tenga una volatilidad equivalente en las condiciones particulares de uso; 46) «disolvente orgánico»: todo compuesto orgánico volátil que se utilice para alguno de los siguientes usos: solo o en combinación con otros agentes, sin sufrir ningún cambio químico, para disolver materias primas, productos o materiales residuales; como agente de limpieza para disolver la suciedad; como disolvente; como medio de dispersión; como modificador de la viscosidad; como agente tensoactivo; como plastificante; como conservador; 47) «recubrimiento»: recubrimiento tal como se define en el artículo 2, punto 8, de la Directiva 2004/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, relativa a la limitación de las emisiones de compuestos orgánicos volátiles (COV) debidas al uso de disolventes orgánicos en determinadas pinturas y barnices y en los productos de renovación del acabado de vehículos.

También aporta definiciones a respecto de instalaciones de combustión; biomasa; residuos y su incineración y co-incineración; compuesto y disolvente orgánico, además de definir las normas generales de carácter vinculante.<sup>328</sup>

Sin embargo, en este ámbito conviene subrayar la evolución novedosa de los contextos de las MTD. A tal efecto, los Documentos de referencia MTD, las Conclusiones sobre las MTD, los Niveles de Emisión asociados con las MTD y la Técnica Emergente son instrumentos evolucionados e importantísimos para el refuerzo del proceso de determinación y aplicación de las MTD en la labor de reducción de emisiones al aire, agua y suelo por parte de las actividades industriales, así como los niveles de emisión asociados a dichas MTD.<sup>329</sup>

Además de ello, la flexibilización de exigencias en el contexto de las MTD también es un aspecto novedoso e importante. En este caso, los Estados Miembros podrán flexibilizar las exigencias, siempre y cuando se cumplan unos criterios estrictos de protección medioambiental. De tal manera, los países tendrán que demostrar que los costes serían desproporcionados en relación con el beneficio medioambiental, debido a razones técnicas o a la ubicación geográfica de la instalación. Las Autoridades competentes documentarán las condiciones del Permiso, así como el resultado de la evaluación y la justificación de los requisitos impuestos.<sup>330</sup>

Por las razones expresadas, haremos aquí una sencilla presentación y comentario de las definiciones más destacables, teniéndose en cuenta que sus características son semejantes a las definiciones establecidas por la Ley 5/2013 y que el análisis será más detallado en la ocasión del estudio de la dicha ley.

---

<sup>328</sup> Estos conceptos específicos están en el artículo 3 y los respectivos apartados 7,8,14, 18, 21, 24, 30, 36, 39, 40, 43, 44, 45 y 47 de la Directiva 2010.

<sup>329</sup> Sobre las definiciones novedosas respecto a las MTD, vid. el artículo 3 y los apartados 10-13 de la Directiva 2010.

<sup>330</sup> Véase el artículo 16, apartado 4 de la Directiva 2010. Confróntese también Sobre la nueva Directiva 2010/75/UE, véase FERREIRA MORONG, Fábio. "Actividades industriales y medio ambiente: la nueva Directiva Europea sobre las Emisiones Industriales de 07 de julio de 2010". Trabajo presentado en el Segundo Encuentro de Jóvenes Investigadores de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad de Salamanca, que tuvo lugar los días 25, 26 y 27 de noviembre de 2010, y que está pendiente de publicación en la Revista Derecho y Ciencia Política, Estudios actuales, editora Andavira. Disponible en: <[http://campus.usal.es/~incijup/INCIJUP/Segundo\\_INCIJUP.html#0](http://campus.usal.es/~incijup/INCIJUP/Segundo_INCIJUP.html#0)>. Acceso en 10 de sep. de 2013.



La nueva definición introducida sobre los Documentos de Referencia de las Mejores Técnicas Disponibles, o "BREF" por la nueva Directiva en el artículo 3.11, dice:

“documento de referencia MTD»: documento resultante del intercambio de información organizado con arreglo al artículo 13, elaborado para determinadas actividades, en el que se describen, en particular, las técnicas aplicadas, las emisiones actuales y los niveles de consumo, las técnicas que se tienen en cuenta para determinar las mejores técnicas disponibles, así como las conclusiones sobre las MTD y las técnicas emergentes, tomando especialmente en consideración los criterios que se enumeran en el anexo III .”

Asimismo, la Directiva de Emisiones introdujo, en su artículo 3.12, el concepto de Conclusiones sobre las MTD, que se quedó de la siguiente forma:

"Conclusiones sobre las MTD: documento que contiene las partes de un documento de referencia MTD donde se establecen las conclusiones sobre las mejores técnicas disponibles, su descripción, la información para evaluar su aplicabilidad, los niveles de emisión asociados a las mejores técnicas disponibles, las monitorizaciones asociadas, los niveles de consumo asociados y, si procede, las medidas de rehabilitación del emplazamiento de que se trate;"

Veremos con más detalles por ocasión del estudio de la Ley 5/2013 que las Conclusiones relativas a las MTD son un nuevo parámetro introducido por la Directiva de Emisiones Industriales. Con la aprobación mediante acto de ejecución de las Conclusiones sobre las MTD y el otorgamiento claro del papel de documento técnico de referencia para el Órgano Autorizatorio competente, la Directiva de Emisiones intensifica la fuerza jurídica de las MTD y las configura claramente como parámetro de razonabilidad y proporcionalidad de la actuación administrativa.<sup>331</sup>

A pesar de que estas Conclusiones no tienen carácter vinculante por sí mismas, la Directiva de Emisiones Industriales exige que en las Autorizaciones se

---

<sup>331</sup> La doctrina señala que: "los documentos de referencia y, especialmente, las conclusiones sobre las MTD tienen la función jurídica de delimitar "(...) el ámbito de la razonabilidad técnica que la autoridad competente deberá tener en cuenta, puesto que sólo se podrá separar de lo consignado en ellas cuando concurran otras razones de mayor peso y en los términos contemplados en la Directiva" BETANCOR RODRÍGUEZ, Andrés, "Valores límite de emisión de las instalaciones de combustión en el Derecho de la Unión ¿cómo controlar el poder de la Administración para establecer valores más severos?", *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 29, 2012, p. 15.

respeten los Niveles de Emisión que contienen, aunque sin prescribir la utilización de una técnica o tecnología precisa.<sup>332</sup>

La Directiva 2010/75/UE promovió en su artículo 3.11 la definición de los Niveles de Emisión asociados con las Mejores Técnicas Disponibles como:

“niveles de emisión asociados con las mejores técnicas disponibles: el rango de niveles de emisión obtenido en condiciones normales de funcionamiento haciendo uso de una de las Mejores Técnicas Disponibles o de una combinación de las mejores técnicas disponibles, según se describen en las conclusiones sobre las MTD, expresada como una media durante un determinado período de tiempo, en condiciones de referencia específicas;”

Los Niveles de Emisión asociados a las MTD son la referencia para la determinación de los VLE. Con todo, los Niveles de Emisión fijados por las Conclusiones no son graduaciones fijas, sino que se establecen entre un máximo y un mínimo. La Directiva de Emisiones Industriales otorga de eficacia jurídica vinculante a los Niveles de Emisión asociados a las Mejores Técnicas Disponibles previstos en ellas.<sup>333</sup>

El artículo 3.14 presenta la Técnica Emergente definida como:

"Técnica emergente: una técnica novedosa para una actividad industrial que, si se desarrolla comercialmente, puede aportar un nivel general más alto de protección del medio ambiente o al menos el mismo nivel de protección del medio ambiente y unos ahorros de costes superiores a los que se obtendrían con las Mejores Técnicas Disponibles actuales".

La definición de Técnicas Emergentes conlleva a un aspecto de incentivo a la innovación y el desarrollo tecnológico.

---

<sup>332</sup> Confróntese ROVIRA DAUDÍ, María José y LOZANO CUTANDA, BLANCA. Ley 5/2013, de 11 de junio, por la que se modifican la Ley de prevención y control integrados de la contaminación y la Ley de residuos y suelos contaminados. En *Análisis Jurídico Gómez-Acebo & Pombo*, pp. 02-03. Disponible en <<http://www.gomezacebo-pombo.com/index.php/es/conocimiento/analisis/item/854-ley-5-2013-de-11-de-junio-por-la-que-se-modifican-la-ley-de-prevenci%C3%B3n-y-control-integrados-de-la-contaminaci%C3%B3n-y-la-ley-de-residuos-y-suelos-contaminados>>. Acceso en 05 de ago. 2013.

<sup>333</sup> El tema de las definiciones serán mejores analizados en el momento del estudio de la Ley 5/2013, por el hecho de que contienen las mismas características.

Otra definición incluida dice respecto al Informe Base o de la Situación de Partida, según dispone el artículo 3.19:

“Informe base o de la situación de partida: es el informe de la situación de partida que contiene la información sobre el estado de la contaminación del suelo y las aguas subterráneas por sustancias peligrosas relevantes”.

Este instrumento permite realizar una comparación cuantitativa entre el estado del emplazamiento de la instalación descrita en el Informe y el estado de dicho emplazamiento tras el cese definitivo de actividades. Esta comparación tiene la finalidad de comprobar si se ha producido un incremento significativo de la contaminación del suelo y de las aguas subterráneas.<sup>334</sup>

Finalmente, el artículo 3.22 de la Directiva 2010/75/UE introdujo el concepto de Inspección Ambiental en los siguientes términos:

“Inspección ambiental”: toda acción llevada a cabo por la autoridad competente o en nombre de ésta para comprobar, fomentar y asegurar la adecuación de las instalaciones a las condiciones de las autorizaciones ambientales integradas y controlar, en caso necesario, su repercusión ambiental. Se incluyen en esta definición, entre otras acciones: las visitas in situ, la medición de emisiones, la comprobación de informes internos y documentos de seguimiento, la verificación de autocontroles, la comprobación de técnicas usadas y la adecuación de la gestión ambiental de la instalación. El fin de la inspección es garantizar el cumplimiento de la normativa ambiental de las actividades o instalaciones bajo el ámbito de aplicación de esta norma.”

Por primera vez en materia ambiental la Directiva de Emisiones Industriales acomete la regulación a nivel comunitario del régimen de inspección (que veremos más adelante), lo que hasta ahora la Unión Europea se limitaba a formular Recomendaciones en la materia. Se trata de un sistema de inspecciones periódicas de las instalaciones, que

---

<sup>334</sup> Vid. "Comentario a la Ley 5/2013, de 11 de junio, por la que se modifican la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación y la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados". Prevención de Riesgos Laborales, 2013, Editorial CISS Leynfor, 14 Jun. 2013. LA LEY 2977/2013. Disponible en <<http://laleydigitalespecializadas.laley.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAEAO29B2AcSZYlJi9tynt/SvVK1+B0oQiAYBMk2JBAEOzBiM3mkuwdaUcjKasqgcplVmVdZhZAzO2dvPfee++99957773ujudTif33/8/XGZkAWz2zkZ4hgKrIH9+fb8/IorZ7LPT33sHz8H+3v2DX3iZ101RLT/b29m9t/Pp7h4+KM6vn1bTN9er/LPzrGzyX7jI2javPzueLYpl0bR11haXIX76e+XXn31x/Ob01dnx/wNxAKODXQAAAA==WKE>>. Acceso en 01 de ago. de 2013.

ha de llevarse a cabo de acuerdo con un plan a escala nacional, regional o local, estipulando la Directiva sus requisitos mínimos.<sup>335</sup>

#### **10.4 - El Permiso Integrado en la Nueva Directiva 2010/75/UE**

Siguiendo las pautas de las Directivas anteriores, la nueva Directiva de 2010 sigue con el claro objetivo preventivo, permitiendo la utilización del Permiso Integrado como forma de intervención pública en la Prevención y Control de la Contaminación. La exención novedosa prevista por el artículo 2 se refiere a no aplicación de la Directiva a las actividades de investigación, a las actividades de desarrollo o a la experimentación de nuevos productos y procesos.<sup>336</sup>

La definición del Permiso en la Directiva 2008/1/CE es exactamente idéntica a la definición de la Directiva derogada de 1996. Sin embargo, en la más novedosa modificación en el tema con la institución de la Directiva 2010/75/UE, la definición del Permiso está más simple, lo que no quiere decir que su importancia esté disminuida, al contrario, está consolidada y fuerte en su objetivo de prevención y protección ambiental.

El artículo 3, apartado 7 de la nueva Directiva lo define como:

"Permiso»: una autorización escrita para explotar la totalidad o parte de una instalación o una instalación de combustión, una instalación de incineración de residuos o una instalación de co-incineración de residuos."

En definitiva, la nueva definición trata el instrumento como "Autorización escrita", de manera a reforzar la posición doctrinaria en cuanto a su naturaleza jurídica.<sup>337</sup>

---

<sup>335</sup> Sobre el régimen de Inspección Ambiental véase FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio. "Nueva normativa sobre emisiones industriales: La modificación de la legislación en materia de prevención y control integrados de la contaminación por Ley 5/2013, de 11 de junio". *Ecoiuris*, Madrid, 2013, p. 10.

<sup>336</sup> FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio. "El régimen jurídico del control integrado de la contaminación". *Revista de Derecho Ambiental*, nº 22, enero-junio, 1999, p. 29; también del mismo autor: "El régimen jurídico de la prevención ambiental en la Comunidad de Castilla y León", *Revista de la Administración Local y Autonómica*, Madrid, ene-ago. 2006, nº 300-301, pp. 255-297. Referencia a Directiva de 1996 que, en este punto, el precepto correspondiente coincide con la norma de 2010.

El nuevo instrumento jurídico amplía su ámbito de aplicación instituyendo capítulos con disposiciones comunes aplicables a todas las actividades<sup>338</sup> y especiales para ciertos tipos de actividades industriales, ligadas a su respectivos anexos (I-X),<sup>339</sup> que son determinadas por su ámbito de aplicación, lo que establece distintos procedimientos en sus regímenes jurídicos y técnicos.<sup>340</sup>

#### **10. 5 - El Régimen Jurídico del Permiso Integrado en las Disposiciones Comunes: Puntos Destacables**

Teniendo en cuenta que las referencias de los regímenes jurídicos de las Directivas 96/61/CE y 2008/1/CE, tienen preceptos correspondientes a la nueva Directiva de 2010/75/UE, explicaremos el tema de manera más detallada en ocasión del análisis de las disposiciones especiales y también cuando del estudio de la nueva Ley 5/2013, que tiene preceptos correspondientes por ser responsable por la transposición parcial de la Directiva 2010/75/UE al Derecho Español, y que será tratada en capítulo propio. A tal efecto, en la parte de las Disposiciones Comunes de la Directiva de Emisiones Industriales de 2010, discurriremos apenas sobre los puntos más destacables.

Desde el punto de vista común, el Permiso escrito podrá ser otorgado por la Autoridad competente si cumplir los requisitos previstos en la presente Directiva, sin perjuicio de cualesquiera otros requisitos basados en disposiciones nacionales o de la Unión.

La Directiva de Emisiones Industriales de 2010 establece que el Permiso puede ser válido para dos o más instalaciones o partes de instalaciones que sean

---

<sup>337</sup> Sobre las características del Permiso Integrado en la Directiva 2010/75/UE, véase FERREIRA MORONG, Fábio. "El Permiso Integrado como instrumento de intervención administrativa en el ámbito ambiental comunitario". Revista *Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDU*, Belo Horizonte, año 12, n. 70, jul./ago. 2013, pp. 67-68.

<sup>338</sup> Véase los artículos 01-09 de la nueva Directiva 2010/75/UE.

<sup>339</sup> Los Anexos I-X son relativos a lista de sustancias contaminantes, prescripciones técnicas relativas a las instalaciones de combustión, criterios para determinar las MTD, entre otros.

<sup>340</sup> Las disposiciones especiales están descritas en los capítulos II a VI. Sobre esta nueva repartición de disposiciones y sus diferentes regímenes jurídicos, confróntese LOZANO CUTANDA, BLANCA; SÁNCHEZ LAMELAS, Ana; PERNAS GARCÍA, Juan José. Evaluaciones de impacto ambiental y autorización ambiental integrada: doctrina, textos legales anotados y jurisprudencia. Las Rozas, Madrid, 2.012, p. 638.

explotadas por el mismo titular en la misma ubicación. En consecuencia, el Permiso incluirá las condiciones que garanticen que cada instalación cumpla los requisitos de la presente Directiva. El Permiso también detallará las responsabilidades de cada titular en caso de los Estados Miembros optaren por un Permiso válido para varias partes de una instalación explotada por diferentes titulares.<sup>341</sup>

El enfoque integrado, que trata de vigilar y controlar de manera integrada y unida case todas las contaminaciones que generan las industrias al aire, agua, suelo, los residuos, sigue incorporado a la nueva Directiva.<sup>342</sup> El dicho enfoque también coincide en cuanto a la exigencia aplicada a los Estados Miembros en adoptar un procedimiento integrado y coordinado para la Autorización de grandes instalaciones industriales.<sup>343</sup>

Los titulares presentarán solicitudes de Permisos en las que se aporte la información necesaria para que las Autoridades competentes establezcan las condiciones de los Permisos.<sup>344</sup> A tal efecto, el Permiso incluirá todas las medidas necesarias para conseguir un alto nivel de protección del medio ambiente en su conjunto y para asegurar que la explotación de la instalación se efectúe de acuerdo con los principios generales aplicables a las obligaciones fundamentales del titular.

Siguiendo, el artículo 4 de la Directiva de Emisiones Industriales establece el deber de los Estados Miembros de exigir la obtención de un Permiso para explotarse instalaciones o instalaciones de combustión, instalaciones de incineración de residuos o instalaciones de co-incineración. Instituye también la obligación de establecer un procedimiento para registrar las instalaciones a las que se aplica únicamente el capítulo V. Este procedimiento de registro se especificará en un acto jurídico vinculante que

---

<sup>341</sup> FERREIRA MORONG, Fábio. "Actividades industriales y medio ambiente: la nueva Directiva Europea sobre las Emisiones Industriales de 07 de julio de 2010". Trabajo presentado en el Segundo Encuentro de Jóvenes Investigadores de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad de Salamanca, que tuvo lugar los días 25, 26 y 27 de noviembre de 2010, y que está pendiente de publicación en la Revista Derecho y Ciencia Política, Estudios actuales, editora Andavira. Disponible en: <[http://campus.usal.es/~incijup/INCIJUP/Segundo\\_INCIJUP.html#0](http://campus.usal.es/~incijup/INCIJUP/Segundo_INCIJUP.html#0)>. Acceso en 10 de sep. de 2013.

<sup>342</sup> Artículo 5, apartado 2, artículo 17 y considerando nº 03 de la Directiva 2010.

<sup>343</sup> Sobre este tema, véase FUENTES BODELÓN, Fernando, "Comentarios a la Directiva sobre Prevención y Control Integrados de la Contaminación", *Revista de Derecho Ambiental*, nº 19, 1997, p. 49. Referencia a Directiva de 1996 que, en este punto, el precepto correspondiente coincide con la norma de 2010.

<sup>344</sup> Vid. considerando nº 11 de la Directiva 2010.

incluirlá al menos una notificación a la Autoridad competente por el titular de su intención de explotar una instalación.<sup>345</sup>

En caso de adopción de normas generales obligatorias con inclusión de obligaciones para categorías específicas de instalaciones, instalaciones de combustión, instalaciones de incineración de residuos las instalaciones de coincineración de residuos, el Permiso podrá simplemente incluir una referencia a estas.<sup>346</sup>

Las condiciones del Permiso son consideradas por todas las Directivas como siendo el estatuto de protección del medio ambiente. Ello porque establece obligaciones particulares impuestas por los Estados Miembros, para categorías específicas de instalaciones a ser cumplidas por los titulares responsables.

La regulación del régimen de los cambios en las instalaciones y la revisión y actualización de los Permisos Integrados también están ubicadas en estas condiciones.<sup>347</sup>

El Permiso también incluirá Valores Límite de Emisión (VLE) para las sustancias contaminantes, o parámetros equivalentes o medidas técnica; requisitos adecuados para la protección del suelo y las aguas subterráneas y requisitos para el control. Las condiciones del Permiso se fijaran basándose en las MTD<sup>348</sup>, a partir del establecimiento de instrumentos novedosos y mejorados en el contexto de las MTD y VLE.<sup>349</sup>

---

<sup>345</sup> FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio. Sistema jurídico-administrativo de protección del medio ambiente, 2ª edición, Ratio Legis, Salamanca, 2013, pp. 246-247.

<sup>346</sup> Artículo 6 de la Directiva 2010.

<sup>347</sup> Sobre las condiciones del Permiso, véase BETANCOR RODRÍGUEZ, Andrés, *Instituciones de Derecho Ambiental*, Ed. La Ley, Madrid, 2001, pp. 1015-1017.

<sup>348</sup> Sobre los recientes aspectos de las MTD, véase MADERUELO, Carmen L. La Oficina Europea de Prevención y Control Integrados de la Contaminación (EIPPCB), el apoyo científico para una industria más sostenible. Revista Ecosostenible, nº 21, mayo-junio 2013, Editorial Wolters Kluwer España, Madrid, 2013, p. 31. Disponible en <[http://www.ecoiurislapagina.com/pdf/ecosostenible/2013/Ecosostenible\\_21.pdf](http://www.ecoiurislapagina.com/pdf/ecosostenible/2013/Ecosostenible_21.pdf)>. Acceso en 30 de may. de 2013.

<sup>349</sup> Confróntese el Considerando nº 12 de la Directiva 2010. Conviene destacar como características más sobresalientes de la nueva Directiva los documentos de referencia MTD y los intercambios de informaciones, la evolución de las MTD, los VLE, la revisión y actualización del permiso, las

Asimismo, las condiciones del Permiso deben incluir medidas adecuadas para evitar las emisiones al suelo y a las aguas subterráneas, así como la supervisión periódica de dichas medidas para evitar las fugas, derrames, incidentes o accidentes que se produzcan durante el funcionamiento de la instalación.<sup>350</sup>

En el caso de incumplimiento de las condiciones del Permiso, el artículo 8 prevé que los Estados Miembros garantizarán que el titular de la instalación informe inmediatamente la Autoridad competente y tome las medidas necesarias para volver al cumplimiento en el plazo más breve posible. También determina la suspensión de la explotación de estas instalaciones en caso de la infracción de las condiciones del Permiso suponga un peligro inminente para la salud humana, o amenace con causar un efecto nocivo inmediato significativo en el medio ambiente, y en tanto no pueda volver a asegurarse el cumplimiento de las dichas condiciones.<sup>351</sup>

El Permiso no debe, a fin de evitar duplicar la reglamentación, incluir un Valor Límite de Emisión para las emisiones directas de los gases de efecto invernadero especificados en el anexo I de la Directiva 2003/87/CE. Sin embargo, es posible tal hecho cuando sea necesario para asegurar que no se provoque contaminación significativa a escala local o cuando una instalación quede excluida de este régimen. Así mismo es posible que la Autoridad competente, en siendo necesario, modifique el Permiso según corresponda.<sup>352</sup>

Los Estados Miembros podrán flexibilizar las exigencias, siempre y cuando se cumplan unos criterios estrictos de protección medioambiental. En estos casos, los países tendrán que probar que los costes serían desproporcionados en relación con el beneficio medioambiental, debido a razones técnicas o a la ubicación geográfica de la

---

inspecciones medioambientales y las Técnicas Emergentes (arts. 13, 19, 15, 21 y 23 respectivamente). Los comentarios y explicaciones sobre todos las definiciones y su contexto serán efectuados en la ocasión del análisis de la Ley 5/2013, que tiene preceptos correspondientes por ser responsable por la transposición parcial de la Directiva 2010/75/UE al Derecho Español.

<sup>350</sup> Considerando nº 23 de la Directiva 2010.

<sup>351</sup> Sobre las implicaciones de la nueva Directiva de Emisiones Industriales, y su significado, ver INSTITUTO DE INGENIERÍA DE ESPAÑA-VARIOS AUTORES, “Directiva de Emisiones Industriales”, Documento Preliminar del Grupo de Trabajo (GT-4), Congreso Nacional del Medio Ambiente-CONAMA 2012, Madrid, 26 a 30 de Noviembre de 2012, pp. 01-116.

<sup>352</sup> Véase el artículo 9 y el considerando nº 09 de la Directiva 2010.



instalación. Las autoridades competentes documentarán las condiciones del Permiso, así como el resultado de la evaluación y la justificación de los requisitos impuestos.<sup>353</sup>

## **10.6 - El Régimen Jurídico del Permiso Integrado en las Disposiciones Especiales**

El nuevo instrumento jurídico Comunitario amplía su ámbito de aplicación instituyendo capítulos con disposiciones especiales para ciertos tipos de actividades industriales (ubicadas en los capítulos II a VI), ligadas a sus respectivos anexos (I-X),<sup>354</sup> que son determinadas por su ámbito de aplicación, lo que establece distintos procedimientos en sus regímenes jurídicos y técnicos.

Luego, considerando que las disposiciones especiales de la Directiva 2010/75/UE están ubicadas en los capítulos II a VI y que están establecidas bajo distintos procedimientos en sus regímenes jurídicos y técnicos, analizaremos los regímenes específicos del Permiso Integrado de cada uno de los capítulos subsecuentes, una vez que se ejecutan de forma peculiar debido a la propia naturaleza específica señalada en las Disposiciones Especiales, aunque intentaremos seguir el mismo modelo del régimen jurídico ordinario de las anteriores Directivas.

## **11- El capítulo II de la Directiva de 2010: disposiciones para las actividades específicas enumeradas en el anexo I**

El capítulo II trata de disposiciones especiales para las actividades enumeradas en el anexo I, es decir, las industrias energéticas, producción y

---

<sup>353</sup> Artículo 16, apartado 4 de la Directiva 2010. Sobre los aspectos más y menos restrictos de la flexibilización de las condiciones del Permiso, véase PERNAS GARCÍA, Juan José. La transposición de la Directiva de Emisiones Industriales y su incidencia en la ley 16/2002 de Prevención y Control Integrados de la Contaminación. Revista Actualidad Jurídica Ambiental, Recopilación mensual núm. 25, Junio 2013,3, Editorial CIEMAT, Madrid, 2013, pp. 09-64. Disponible en: <[http://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2012/01/2013\\_06\\_Recopilatorio\\_AJA\\_Junio.pdf](http://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2012/01/2013_06_Recopilatorio_AJA_Junio.pdf)>. Acceso en 01 ago. 2013.

<sup>354</sup> Los Anexos I-X son relativos a lista de sustancias contaminantes, prescripciones técnicas relativas a las instalaciones de combustión, criterios para determinar las mejores técnicas disponibles, entre otros.

transformación de metales, industrias minerales, industria química, gestión de residuos, y que en su caso alcancen los umbrales establecidos en el citado anexo.<sup>355</sup>

En cuanto al Permiso Integrado, a continuación analizaremos de forma breve su régimen jurídico específico.

### **11.1 - Solicitud de Permiso y el enfoque integrado**

El capítulo II destaca que la solicitud de Permiso es el procedimiento inicial que tiene que contener: la instalación y el tipo y alcance de sus actividades; las materias primas y auxiliares, las sustancias y la energía empleadas en la instalación o generadas por ella; las fuentes de las emisiones de la instalación y el estado del lugar en el que se ubicará la instalación; en su caso, un informe de la situación de partida.

Asimismo el tipo y la magnitud de las emisiones previsibles de la instalación a los diferentes medios, así como una determinación de los efectos significativos de las emisiones sobre el medio ambiente. Igualmente la tecnología prevista y otras técnicas utilizadas para evitar las emisiones procedentes de la instalación o, si ello no fuese posible, para reducirlas; las medidas relativas a la prevención, preparación para la reutilización, reciclado y valorización de los residuos generados por la instalación y las demás medidas propuestas para cumplir los principios generales de las obligaciones fundamentales del titular que impone el artículo 11.

Además de ellos, las medidas previstas para controlar las emisiones al medio ambiente; un breve resumen de las principales alternativas a la tecnología, las técnicas y las medidas propuestas, estudiadas por el solicitante y aún contener un resumen comprensible para el profano en la materia de todas las indicaciones especificadas en el párrafo primero.<sup>356</sup>

---

<sup>355</sup> FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio. "Unión Europea: Liderazgo en cambio climático, mirando al futuro". En LÓPEZ RAMÓN, Fernando. (Coord.), y otros, "Observatorio de Políticas Ambientales 2011", Ed. Fundación Ecología y Desarrollo (ECODES)-Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente-Ed. Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011 y 2012, pp.72-74.

<sup>356</sup> El artículo 12 del capítulo II prevé las características de la solicitud de Permiso Integrado.

Ya en relación al enfoque integrado en las normas generales obligatorias, la Directiva prevé que ellas serán garantizadas por los Estados Miembros a través de las condiciones del Permiso a fin de alcanzar un nivel elevado de protección ambiental.<sup>357</sup>

Notase que en este contexto aparece de forma novedosa la figura del informe de la situación de partida, que será comentado con más detalles en momento oportuno de este trabajo.

## **11.2 - El contenido del Permiso Integrado**

Ya sabemos que el Permiso Integrado es un acto condicionado en la medida en que se otorga con una serie de condiciones que especifican, desde el punto de vista ambiental, el modo exacto en que la explotación de la instalación industrial tiene que producirse. Así se entiende que las condiciones del Permiso Integrado son medidas que deben estar incluidas en el Permiso, tales como: los Valores Límite de Emisión (VLE)<sup>358</sup> para las sustancias contaminantes enumeradas en el anexo II, y para otras sustancias contaminantes que puedan ser emitidas en cantidad significativa por la instalación de que se trate, habida cuenta de su naturaleza y potencial de traslados de contaminación de un medio a otro; las adecuadas prescripciones que garanticen la protección del suelo y de las aguas subterráneas, así como las medidas relativas al control y la gestión de los residuos generados por la instalación.

También deberá contener los requisitos adecuados en materia de control de las emisiones, en los cuales se especificará: la metodología de medición, su frecuencia y el procedimiento de evaluación; cuando se aplique el artículo 15, apartado 3, letra b), los resultados del control de las emisiones tendrán que estar disponibles durante los

---

<sup>357</sup> Véase el artículo 17 de la Directiva de 2010.

<sup>358</sup> Con relación al VLE, véase el artículo 15. Sobre los conceptos novedosos relacionados a los Valores Límite de Emisión y las Mejores Técnicas Disponibles en el ámbito de la Directiva de Emisiones Industriales, véase PERNAS GARCÍA, Juan José. La transposición de la Directiva de Emisiones Industriales y su incidencia en la ley 16/2002 de Prevención y Control Integrados de la Contaminación. Revista Actualidad Jurídica Ambiental, Recopilación mensual núm. 25, Junio 2013,3, Editorial CIEMAT, Madrid, 2013, pp. 09-64. Disponible en: <[http://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2012/01/2013\\_06\\_Recopilatorio\\_AJA\\_Junio.pdf](http://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2012/01/2013_06_Recopilatorio_AJA_Junio.pdf)>. Acceso en 01 ago. 2013.

mismos períodos de tiempo y condiciones de referencia que los relativos a los niveles de emisión asociados a las MTD.<sup>359</sup>

Igualmente la obligación de comunicar a la Autoridad competente regularmente y al menos una vez al año: sobre información basada en los resultados del control de las emisiones mencionado en la letra c) y otros datos solicitados que permitan a la Autoridad competente verificar el cumplimiento de las condiciones del Permiso, y cuando se aplique el artículo 15, apartado 3, letra b), un resumen de resultados del control de las emisiones que permita compararlos con los Niveles de Emisión asociados con las MTD.<sup>360</sup>

Además de ello, los requisitos adecuados para el mantenimiento y supervisión periódicos de las medidas adoptadas para evitar las emisiones al suelo y a las aguas subterráneas y los requisitos adecuados para el control periódico del suelo y las aguas subterráneas por lo que respecta a sustancias peligrosas que es probable que se encuentren en el emplazamiento, teniendo en cuenta la posibilidad de contaminación del suelo y las aguas subterráneas en el emplazamiento de la instalación.

Asimismo, las medidas relativas a circunstancias distintas de las condiciones normales de funcionamiento, tales como las operaciones de puesta en marcha y parada; las fugas; los fallos de funcionamiento; las paradas momentáneas y el cierre definitivo de la explotación.

Por último, disposiciones relativas a la minimización de la contaminación a larga distancia o transfronteriza y las condiciones para evaluar el cumplimiento de los Valores Límite de Emisión o una referencia a los requisitos que se especifiquen en cualquier otro lugar.<sup>361</sup>

---

<sup>359</sup> LOZANO CUTANDA, BLANCAIanca; SÁNCHEZ LAMELAS, Ana; PERNAS GARCÍA, Juan José. Evaluaciones de impacto ambiental y autorización ambiental integrada: doctrina, textos legales anotados y jurisprudencia. Las Rozas, Madrid, 2.012, p. 639.

<sup>360</sup> En cuanto a las condiciones del Permiso Integrado, confróntese: INSTITUTO DE INGENIERÍA DE ESPAÑA-VARIOS AUTORES, "Directiva de Emisiones Industriales", Documento Preliminar del Grupo de Trabajo (GT-4), Congreso Nacional del Medio Ambiente-CONAMA 2012, Madrid, 26 a 30 de Noviembre de 2012, pp.01-116.

<sup>361</sup> Sobre el contenido general del Permiso Integrado, vid. FERREIRA MORONG, Fábio. "Actividades industriales y medio ambiente: la nueva Directiva Europea sobre las Emisiones Industriales de 07 de julio

A su vez, el artículo 16 señala que el Permiso indicará la frecuencia de la monitorización periódica de las condiciones del Permiso para cada instalación o bien en normas obligatorias. De forma novedosa, este artículo dispone también que las Conclusiones sobre las MTD serán las bases de los requisitos de control de la explotación de las instalaciones.<sup>362</sup>

Conviene destacar que la Autoridad competente podrá establecer unas condiciones del Permiso más severas que las alcanzables mediante la utilización de las MTD.<sup>363</sup>

En este mismo contexto, podrá ser considerada la aplicación de condiciones complementarias, en el supuesto de que alguna norma de calidad medioambiental requiera condiciones más rigurosas que las que se puedan alcanzar mediante el empleo de las MTD, según dispone el artículo 18, lo que vendrá incluido en el Permiso Integrado.<sup>364</sup>

---

de 2010". Trabajo presentado en el Segundo Encuentro de Jóvenes Investigadores de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad de Salamanca, que tuvo lugar los días 25, 26 y 27 de noviembre de 2010, y que está pendiente de publicación en la Revista Derecho y Ciencia Política, Estudios actuales, editora Andavira. Disponible en: <[http://campus.usal.es/~incijup/INCIJUP/Segundo\\_INCIJUP.html#0](http://campus.usal.es/~incijup/INCIJUP/Segundo_INCIJUP.html#0)>. Acceso en 10 de sep. de 2013.

<sup>362</sup> En cuanto a las Conclusiones sobre las MTD y los VLE, la doctrina destaca: "Un aspecto clave de la nueva Directiva es la obligatoriedad de que los valores límite de emisión (VLE) de las autorizaciones no superen los niveles que figuren en las conclusiones sobre las mejores técnicas disponibles {*Best Available Technology* o BAT). Estas conclusiones sobre las BAT son extraídas de los documentos de referencia sobre las BAT (*BAT Reference Documents* o BREF), y aprobadas por la Comisión asistida por un Comité (según el procedimiento de comitología contemplado en el art. 78 de la propia Directiva)." Vid. LOZANO CUTANDA, BLANCAIanca; SÁNCHEZ LAMELAS, Ana; PERNAS GARCÍA, Juan José. Evaluaciones de impacto ambiental y autorización ambiental integrada: doctrina, textos legales anotados y jurisprudencia. Las Rozas, Madrid, 2.012, p.638.

<sup>363</sup> Las particularidades de las condiciones del Permiso están descritas en el artículo 14 de la referida Directiva.

<sup>364</sup> Juan Jose Pernas García explica de manera muy clara la densificación flexible de las previsiones sustantivas contenidas en la Directiva IPCC y la LPCIC en su trabajo sobre la Transposición de la Directiva de Emisiones Industriales y su incidencia en la ley 16/2002 de Prevención y Control Integrados de la Contaminación. Confróntese PERNAS GARCÍA, Juan José. La transposición de la Directiva de Emisiones Industriales y su incidencia en la ley 16/2002 de Prevención y Control Integrados de la Contaminación. Revista Actualidad Jurídica Ambiental, Recopilación mensual núm. 25, Junio 2013,3, Editorial CIEMAT, Madrid, 2013, pp. 09-64. Disponible en: <[http://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2012/01/2013\\_06\\_Recopilatorio\\_AJA\\_Junio.pdf](http://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2012/01/2013_06_Recopilatorio_AJA_Junio.pdf)>. Acceso en 01 ago. 2013.

### **11.3 - Cambios de las instalaciones y la revisión y actualización de las condiciones del Permiso Integrado**

El Permiso Integrado será actualizado siempre que haya cambio previsto en el carácter o el funcionamiento de la instalación, o derivado de su ampliación, que pueda tener consecuencias en el medio ambiente.<sup>365</sup>

Para asegurar el cumplimiento de la Directiva, en un plazo de cuatro años a partir de la publicación de decisiones sobre las conclusiones sobre las MTD, las condiciones del Permiso serán revisadas y actualizadas por la Autoridad competente, en su caso, periódicamente. En las informaciones prestadas por el titular de la instalación estarán incluidos los resultados de la monitorización de las emisiones y otros datos que permitan una comparación del funcionamiento de la instalación con las MTD descritas en las conclusiones sobre las MTD aplicables y con los Niveles de Emisión asociados a ellas.<sup>366</sup>

En tres casos fijos las condiciones del Permiso se revisarán y, de ser necesario, se actualizarán: cuando la contaminación producida por la instalación sea de tal importancia que haga necesario revisar los Valores Límite de Emisión vigentes o incluir nuevos Valores Límite de Emisión; cuando la seguridad de funcionamiento haga necesario emplear otras técnicas y cuando sea necesario cumplir normas nuevas o revisadas de calidad ambiental.<sup>367</sup>

### **11.4 - El régimen jurídico de cierre del emplazamiento de la instalación**

---

<sup>365</sup> Sobre los cambios efectuados en instalaciones por los titulares, véase el artículo 20.

<sup>366</sup> La doctrina señala que: "En relación a la revisión de las autorizaciones existentes, establece que, en el plazo de cuatro años a partir de la publicación de las decisiones sobre las conclusiones sobre las BAT para determinada actividad, la autoridad competente garantizará que se hayan revisado y, si fuera necesario, actualizado todas las condiciones de las autorizaciones para las instalaciones que desarrollan esa actividad, a fin de asegurar el cumplimiento de la Directiva." LOZANO CUTANDA, BLANCAIlanca; SÁNCHEZ LAMELAS, Ana; PERNAS GARCÍA, Juan José. Evaluaciones de impacto ambiental y autorización ambiental integrada: doctrina, textos legales anotados y jurisprudencia. Las Rozas, Madrid, 2.012, p.639.

<sup>367</sup> El artículo 21 trata del tema. Sobre los cambios de las instalaciones y la revisión y actualización de las condiciones del permiso integrado, véase FERREIRA MORONG, Fábio. "El Permiso Integrado como instrumento de intervención administrativa en el ámbito ambiental comunitario". Revista *Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDU*, Belo Horizonte, ano 12, n. 70, jul./ago. 2013, p. 70.

Según el artículo 22 de la Directiva de 2010, tras el cese definitivo de las actividades, la Autoridad competente establecerá las condiciones del Permiso para asegurar el cumplimiento de la Directiva 2010/75/UE y hacer frente a cualquier contaminación que pueda ser originada por el cese de las actividades, además de restablecer el emplazamiento de la instalación en su estado normal de partida, basándose en el informe de la situación de partida antes de iniciar la explotación de la instalación y teniéndose en cuenta la viabilidad técnica de tales providencias.<sup>368</sup>

### **11.5 - El acceso a la información y participación pública en el procedimiento de concesión, revisión y actualización de Permisos**

De forma novedosa, buscando la participación pública en los procedimientos de concesión y revisión de Permisos, la Directiva 2010/75/UE prevé que los Estados Miembros garantizarán las posibilidades reales de participación popular en una fase temprana en varios procedimientos, como por ejemplo la concesión de un Permiso de nuevas instalaciones; concesión de un Permiso relativo a cualquier cambio sustancial, entre otras. Todas las informaciones detalladas sobre el dicho procedimiento estarán disponibles también en la Internet.<sup>369</sup>

### **11.6 - El acceso a la Justicia**

El artículo 25 señala que la Directiva sigue reconociendo el acceso a la justicia, estableciendo a que los Estados Miembros determinen, de manera coherente con el objetivo de facilitar al público interesado un amplio acceso a la justicia, lo que constituya el interés suficiente y el menoscabo de un derecho. Asimismo, garantizar los recursos administrativos o judiciales, en relación con aspectos regulados en la norma.

---

<sup>368</sup> En relación a los aspectos novedosos sobre las normas sobre el cierre de las instalaciones, confróntese FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio. "Unión Europea: Liderazgo en cambio climático, mirando al futuro". En LÓPEZ RAMÓN, Fernando. (Coord.), y otros, "Observatorio de Políticas Ambientales 2011", Ed. Fundación Ecología y Desarrollo (ECODES)-Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente-Ed. Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2011, p. 74.

<sup>369</sup> Confróntese el artículo 24. El tema de las reformas orientadas a mejorar la transparencia informativa y la participación pública prescritas en la Directiva de Emisiones Industriales fue abordado con mucho acierto en: PERNAS GARCÍA, Juan José. La transposición de la Directiva de Emisiones Industriales y su incidencia en la ley 16/2002 de Prevención y Control Integrados de la Contaminación. Revista Actualidad Jurídica Ambiental, Recopilación mensual núm. 25, Junio 2013,3, Editorial CIEMAT, Madrid, 2013, pp. 60-61. Disponible en: <[http://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2012/01/2013\\_06\\_Recopilatorio\\_AJA\\_Junio.pdf](http://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2012/01/2013_06_Recopilatorio_AJA_Junio.pdf)>. Acceso en 01 ago. 2013.

Con estos señalamientos, notase que el capítulo II de la Directiva de Emisiones Industriales de 2010 trata de disposiciones especiales para las actividades enumeradas en el anexo I, además de instituir un régimen específico para: las obligaciones fundamentales del titular para las solicitudes del Permiso; las condiciones del Permiso y los requisitos de control y las normas generales obligatorias. Asimismo, para las normas de calidad; los cambios efectuados en las instalaciones por los titulares; el cierre del emplazamiento de la instalación.

También, cuida del acceso a la información y participación pública en el procedimiento de concesión y revisión de Permisos; el acceso a la justicia y por último, para tratar de los efectos fronterizos.

## **12 - El capítulo III: disposiciones especiales para instalaciones de combustión**

Además de precisar ciertas particularidades, el capítulo III relaciona las disposiciones especiales para instalaciones de combustión cuya potencia térmica nominal total sea igual o superior a 50 MW, cualquiera que sea el tipo de combustible que utilicen, excluyendo en su ámbito de aplicación algunas instalaciones de combustión.<sup>370</sup>

De igual forma, establece un régimen técnico y jurídico específico para normas de adición, al índice de desulfuración, almacenamiento geológico de dióxido de carbono y para el mal funcionamiento o avería del equipo de reducción.

Constituye también un régimen especial al control de las emisiones a la atmosfera, a las instalaciones de combustión con caldera mixta y a las normas de aplicación, según disponen los artículos 28 a 41.

Es importante destacar la especial atención a los plazos fijados en cuanto a los Permisos y funcionamiento de las instalaciones, de informaciones de exámenes de la

---

<sup>370</sup> Véase los artículos 28 a 41. Sobre el tema, confróntese también FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio. "Unión Europea: Liderazgo en cambio climático, mirando al futuro". En LÓPEZ RAMÓN, Fernando. (Coord.), y otros, "Observatorio de Políticas Ambientales 2011", Ed. Fundación Ecología y Desarrollo (ECODES)-Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente-Ed. Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011 y 2012, pp.72-74.



Comisión y del Plan nacional transitorio. La fecha de aplicación para las nuevas instalaciones sería el 1 de enero de 2016 debido a los largos ciclos de inversión en este tipo de plantas. Sin embargo, a pedido del Consejo, las nuevas instalaciones deben aplicar las MTD a partir de 2012, es decir, cuatro años más pronto de lo inicialmente propuesto.<sup>371</sup> Se fijan periodos transitorios y mecanismos para permitir una progresiva incorporación a las condiciones que establece la nueva Directiva de 2010.<sup>372</sup>

En el caso de las grandes actividades de combustión se establecen nuevos Límites de Emisión para las nuevas instalaciones, las que tendrán que aplicarlos dos años después de la entrada en vigor de la Directiva.

## 12.1 - El contenido del Permiso Integrado

En todos los Permisos que incluyan instalaciones de combustión a las que se haya concedido Permiso en determinadas y específicas fechas y que estén a condición de su funcionamiento, se incluirán condiciones que aseguren que las emisiones al aire procedentes de dichas instalaciones no superan los VLE establecidos en relación con aspectos especiales regulados en la misma.<sup>373</sup>

---

<sup>371</sup> CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA: Aprobación de la Directiva revisada. Disponible en <[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressdata/en/envir/117566.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/envir/117566.pdf)>. Acceso en 08 de nov. de 2010.

<sup>372</sup> Véase los artículos 30, 32, 33, 34 y 35 de la Directiva 2010. La doctrina destaca que: " Hace más estrictos los actuales valores límite de emisión para ciertas categorías de instalaciones de combustión y de contaminantes (anexo V), de manera que se pueda avanzar en el cumplimiento de los objetivos de la UE en relación a la reducción de la contaminación atmosférica. Rara facilitar la adecuación de las instalaciones existentes a estos VLE más estrictos, se permite la adopción por los Estados Miembros de planes nacionales transitorios para aquellas instalaciones que hayan obtenido la primera autorización antes del 27 de noviembre de 2002 o cuyos titulares hayan realizado una solicitud completa de la autorización antes de dicha fecha, siempre que la instalación haya estado en funcionamiento el 27 de noviembre de 2003. Estos planes transitorios podrán eximir del cumplimiento de determinados VLE." LOZANO CUTANDA, BLANCA; SÁNCHEZ LAMELAS, Ana; PERNAS GARCÍA, Juan José. Evaluaciones de impacto ambiental y autorización ambiental integrada: doctrina, textos legales anotados y jurisprudencia. Las Rozas, Madrid, 2012, pp.638-639.

<sup>373</sup> El artículo 30 regula las fechas y condiciones específicas del tema. Así lo dispone: Valores límite de emisión. 1. La expulsión de gases residuales de las instalaciones de combustión deberá realizarse de forma controlada por medio de una chimenea que contenga uno o más conductos, cuya altura se calculará de forma que se salvguarde la salud humana y el medio ambiente.2. En todos los permisos de instalaciones que incluyan instalaciones de combustión a las que se haya concedido permiso antes del 7 de enero de 2013, o para las que sus titulares haya presentado una solicitud de permiso completa antes de dicha fecha, a condición de que dichas instalaciones hayan entrado en funcionamiento a más tardar el 7 de enero de 2014, se incluirán condiciones que aseguren que las emisiones a la atmósfera de estas instalaciones no superan los valores límite de emisión establecidos en la parte 1 del anexo V. En todos los permisos de instalaciones que incluyan instalaciones de combustión a las que se haya concedido una

Así mismo, los Permisos incluirán una disposición sobre los procedimientos relativos al mal funcionamiento o avería del equipo de reducción, según dispone el artículo 37.<sup>374</sup>

---

excepción con arreglo al artículo 4, apartado 4, de la Directiva 2001/80/CE, y que estén en funcionamiento después del 1 de enero de 2016, se incluirán condiciones que aseguren que las emisiones al aire procedentes de dichas instalaciones no superan los valores límite de emisión establecidos en la parte 2 del anexo V.3. Todos los permisos de instalaciones que incluyan instalaciones de combustión no cubiertas por el apartado 2 especificarán condiciones tales que las emisiones a la atmósfera de estas instalaciones no superen los valores límite de emisión fijados en la parte 2 del anexo V.4. Los valores límite de emisión mencionados en el anexo V, partes 1 y 2, así como los índices mínimos de desulfuración establecidos en la parte 5 de dicho anexo se aplicarán a las emisiones de toda chimenea común en función de la potencia térmica nominal total del conjunto de la instalación de combustión. Cuando el anexo V disponga que los valores límite de emisión podrían aplicarse a una parte de la instalación de combustión con un número limitado de horas de funcionamiento, esos valores límite se aplicarían a las emisiones de dicha parte de la instalación, pero en función de la potencia térmica nominal total del conjunto de la instalación de combustión.<sup>5</sup> La autoridad competente podrá conceder una exención por un máximo de seis meses, de la obligación de cumplir con los valores límite de emisión fijados en los apartados 2 y 3 para el dióxido de azufre en instalaciones de combustión que a dicho fin utilicen habitualmente combustible de bajo contenido de azufre, cuando el titular no esté en condiciones de respetar dichos valores límite en razón de una interrupción en el abastecimiento de tal combustible como consecuencia de una grave escasez. Los Estados Miembros informarán inmediatamente a la Comisión de cualquier exención concedida en virtud del párrafo primero. 6. La autoridad competente podrá conceder una excepción de la obligación de respetar los valores límite de emisión previstos en los apartados 2 y 3 en los casos en que una instalación de combustión que utiliza solo un combustible gaseoso tenga que recurrir excepcionalmente al uso de otros combustibles a causa de una súbita interrupción en el aprovisionamiento de gas y, por esta razón, necesite estar equipada de un equipo de purificación de los gases residuales. El período para el que se conceda dicha exención no superará los 10 días excepto cuando haya una necesidad apremiante de mantener el abastecimiento de energía. El titular informará inmediatamente a la autoridad competente de cada caso concreto mencionado en el párrafo primero. Los Estados Miembros informarán inmediatamente a la Comisión de cualquier exención concedida en virtud del párrafo primero. 7. Cuando se aumente la potencia de una instalación de combustión, los valores límite de emisión previstos en la parte 2 del anexo V serán aplicables a la parte aumentada de la instalación afectada por el cambio y se fijarán en función de la potencia térmica nominal total del conjunto de la instalación de combustión. En caso de efectuarse una modificación en una instalación de combustión que pueda tener consecuencias para el medio ambiente y que afecte a una parte de la instalación con una potencia térmica nominal igual o superior a 50 MW, los valores límite de emisión mencionados en la parte 2 del anexo V serán aplicables a la parte de la instalación que haya sido modificada en función de la potencia térmica nominal total del conjunto de la instalación de combustión.<sup>8</sup> Los valores límite de emisión mencionados en las partes 1 y 2 del anexo V no serán aplicables a las instalaciones de combustión que se detallan a continuación: motores diesel; calderas de recuperación en instalaciones destinadas a la producción de pulpa.<sup>9</sup> Para las siguientes instalaciones de combustión, la Comisión, basándose en las mejores técnicas disponibles, examinará la necesidad de fijar valores límite de emisión a escala de la Unión y de modificar los valores límite de emisión mencionados en el anexo V: las instalaciones de combustión a que se refiere el apartado 8; 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; las instalaciones de combustión que utilicen gases distintos del gas natural; las instalaciones de combustión de instalaciones químicas que utilicen los residuos de producción líquidos como combustible no comercial para consumo propio. La Comisión, a más tardar el 31 de diciembre de 2013, informará de los resultados de este examen al Parlamento Europeo y al Consejo, presentando, en su caso, una propuesta legislativa.

<sup>374</sup> El artículo 38 prevé: "Mal funcionamiento o avería del equipo de reducción. 1. Los Estados Miembros garantizarán que los permisos incluyan una disposición sobre los procedimientos relativos al mal funcionamiento o avería del equipo de reducción. 2. En caso de avería, la autoridad competente solicitará al titular que reduzca o interrumpa la explotación si no se consigue restablecer el funcionamiento normal en un plazo de veinticuatro horas, o que explote la instalación con combustibles poco contaminantes. El

## **12.2 - El cumplimiento de las condiciones del Permiso**

El cumplimiento de las condiciones de explotación y de los VLE establecidos en el Permiso será comprobado con base en los registros de los resultados del control de las emisiones a la atmósfera presentados a la Autoridad competente, conforme prescribe los artículos 38 y 39.<sup>375</sup>

Notase, de forma resumida, como características destacables en el capítulo III los aspectos relacionados a los plazos, fechas y los sistemas de informaciones de exámenes de la Comisión y del Plan nacional transitorio. Asimismo, atención en cuanto a los registros como forma de control de las condiciones del Permiso y de los VLE.

## **13 - Capítulo IV: disposiciones especiales sobre las instalaciones de incineración de residuos y las instalaciones de coincineración de residuos.**

El capítulo IV relaciona las disposiciones especiales para instalaciones de incineración de residuos y coincineración de residuos, estando definido en los artículos 42 a 55.

En cuanto al régimen especial del Permiso Integrado, a continuación analizaremos de forma breve su régimen jurídico específico.

### **13.1 - Solicitud de Permiso**

---

titular notificará a la autoridad competente dicha circunstancia en un plazo de cuarenta y ocho horas a partir de que se produzca el mal funcionamiento o la avería del equipo de reducción. El tiempo acumulado de explotación sin equipo de reducción de emisiones no deberá ser superior a 120 horas en un período de doce meses.

<sup>375</sup> Artículo 38-Control de las emisiones a la atmósfera 1. Los Estados Miembros garantizarán, de conformidad con la parte 3 del anexo V, que se efectúa el control de las sustancias contaminantes de la atmósfera.2. La instalación y el funcionamiento del equipo de monitorización automático estarán sujetos a control y a una prueba anual de control según lo establecido en la parte 3 del anexo V.3. La autoridad competente fijará la ubicación de los puntos de medición y muestreo que deberán utilizarse para la monitorización de emisiones.4. Todos los resultados del control se registrarán, tratarán y presentarán de manera que la autoridad competente pueda comprobar el cumplimiento de las condiciones de explotación y de los valores límite de emisión establecidos en el permiso.

*Artículo 39-Cumplimiento de los valores límite de emisión* - Se considerará que se han respetado los valores límite de emisión a la atmósfera si se cumplen las condiciones establecidas en la parte 4 del anexo V.

Su régimen especial concierne en primer lugar a las solicitudes de Permiso, en los términos de lo que prevé su artículo 44. Las medidas incluidas en la solicitud de Permiso de estas instalaciones especiales tienen que cumplir los siguientes requisitos: que la instalación se diseñe, equipe, mantenga y explote de modo que se cumplan los requisitos que establece el presente capítulo, teniendo en cuenta los tipos de residuos a incinerar o co-incinerar y, en la medida en que sea viable, se recupere el calor generado durante el proceso de incineración o de co-incineración mediante la generación de calor, vapor o electricidad. Asimismo, que se reduzcan al mínimo la cantidad y la nocividad de los residuos y, cuando proceda, estos se reciclen y; por último, la eliminación de los residuos de la incineración que no puedan evitarse, reducirse o reciclarse se lleve a cabo de conformidad con la legislación nacional y de la Unión.<sup>376</sup>

Conviene destacar que la información al público sobre este régimen especial está regulada por el artículo 55 de la Directiva 2010/75/UE, que prevé el régimen de presentación de informes e información al público sobre instalaciones de incineración de residuos e instalaciones de co-incineración de residuos. En el caso de las solicitudes, una copia del Permiso, así como las posteriores actualizaciones estarán a disposición del público en uno o varios lugares, durante un plazo de tiempo adecuado, de tal manera que puedan presentarse observaciones pertinentes antes de que la autoridad competente tome una decisión.<sup>377</sup>

## **13.2 - El contenido del Permiso Integrado**

---

<sup>376</sup> Véase el artículo 44.

<sup>377</sup> Artículo 55- Presentación de informes e información al público sobre instalaciones de incineración de residuos e instalaciones de co-incineración de residuos. 1. Las solicitudes de nuevas autorizaciones para instalaciones de incineración de residuos e instalaciones de co-incineración de residuos estarán a disposición del público en uno o varios lugares, durante un plazo de tiempo adecuado, de tal manera que puedan presentarse observaciones sobre las solicitudes antes de que la autoridad competente tome una decisión. Dicha decisión, en la que se incluirá, como mínimo, una copia del permiso, así como las posteriores actualizaciones, deberá ponerse también a disposición del público. 2. Por lo que respecta a las instalaciones de incineración de residuos o las instalaciones de co-incineración de residuos de capacidad nominal igual o superior a dos toneladas por hora, el informe mencionado en el artículo 72 incluirá información sobre el funcionamiento y el control de la instalación y, asimismo, dará cuenta del funcionamiento del proceso de incineración o co-incineración y los niveles de las emisiones a la atmósfera y las aguas en comparación con los valores límite de emisión. Esta información se facilitará al público. 3. La autoridad competente elaborará una lista de las instalaciones de incineración de residuos o las instalaciones de co-incineración de residuos de capacidad nominal inferior a dos toneladas por hora; dicha lista se pondrá a disposición del público.

A continuación, este régimen especial señala en el artículo 45 las condiciones del Permiso que especifican, desde el punto de vista ambiental, el modo exacto en que la explotación de la instalación industrial tiene que producirse, y que deben hacer parte de su contenido.

Así, en este caso específico, se entiende que las condiciones del Permiso Integrado son medidas que deben estar incluidas en el Permiso, tales como: una lista de todos los tipos de residuos que pueden tratarse utilizando como mínimo los tipos de residuos que se recogen en la Lista Europea de Residuos establecida por la Decisión 2000/532/CE, si es posible e incluyendo información sobre la cantidad de cada tipo de residuos, si procede; la capacidad total de incineración o co-incineración de residuos de la instalación y los valores límite para las emisiones a la atmósfera y las aguas.

También debe contener los requisitos de pH, temperatura y caudal de los vertidos de aguas residuales; los procedimientos de muestreo y medición y las frecuencias que deben utilizarse para cumplir las condiciones establecidas para la monitorización de emisiones y el período máximo permitido de las interrupciones, desajustes o fallos técnicamente inevitables de los dispositivos de depuración o de medición, durante los cuales las emisiones a la atmósfera y los vertidos de aguas residuales puedan superar los VLE previstos.<sup>378</sup>

Además de los requisitos establecidos en el apartado 1, el Permiso concedido, especificará lo siguiente: una lista de las cantidades de los distintos tipos de residuos peligrosos que pueden tratarse; los flujos mínimos y máximos de masa de dichos residuos peligrosos, sus valores caloríficos mínimos y máximos y su contenido máximo de policlorobifenilos, pentaclorofenol, cloro, flúor, azufre, metales pesados y otras sustancias contaminantes.

### **13.3 - Cumplimiento de las condiciones del Permiso Integrado y la presentación de Informes e información al público**

---

<sup>378</sup> FERREIRA MORONG, Fábio. "El Permiso Integrado como instrumento de intervención administrativa en el ámbito ambiental comunitario". Revista *Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDU*, Belo Horizonte, año 12, n. 70, jul./ago. 2013, pp. 71-72.

El cumplimiento de las condiciones de explotación y de los VLE establecidos en el Permiso será comprobado con base en los registros de los resultados del control de las emisiones presentados a la Autoridad competente.

Las condiciones especiales de explotación eventualmente cambiadas por la Autoridad competente deberán ser especificadas en el Permiso.<sup>379</sup> La actualización del Permiso Integrado podrá ser llevada a cabo por la Autoridad competente, cuando así lo vea necesario.

La presentación de Informes e información al público sobre instalaciones de incineración de residuos e instalaciones de co-incineración de residuos están regulados en el artículo 55.

Las solicitudes de nuevas autorizaciones para instalaciones de incineración de residuos e instalaciones de co-incineración de residuos estarán a disposición del público en uno o varios lugares, durante un plazo de tiempo adecuado, de tal manera que puedan presentarse observaciones sobre las solicitudes antes de que la autoridad competente tome una decisión. Dicha decisión, en la que se incluirá, como mínimo, una copia del Permiso, así como las posteriores actualizaciones, deberá ponerse también a disposición del público.

En este contexto, en síntesis, el régimen especial del Capítulo IV concierne a la definición de residuo, solicitudes de Permiso, condiciones del Permiso, control de emisiones y averías. De la misma forma regula el control de las emisiones, el cumplimiento de los VLE, las condiciones de explotación, la autorización para cambiar las condiciones de explotación y la entrega y recepción de residuos.

Por último, reglamenta los residuos de la incineración, los cambios sustanciales del funcionamiento de la instalación y la presentación de informes e información al público sobre instalaciones de incineración y co-incineración de residuos.

---

<sup>379</sup> Confróntese el artículo 48, apartado 4 y artículo 51, apartado 1 de la Directiva 2010.

## **14 - Capítulo V: disposiciones especiales para instalaciones y actividades que utilicen disolventes orgánicos**

Las instalaciones y actividades que utilicen disolventes orgánicos (parte 1 del anexo VII y que en su caso alcancen los umbrales de consumo establecidos en su parte) tienen su régimen especial definido en el capítulo V.<sup>380</sup>

En estas Disposiciones especiales, la monitorización de las emisiones será llevada a cabo de acuerdo con sus normas especiales a través de su especificación en las condiciones del Permiso o mediante normas generales obligatorias. Aquí también el acceso a la información llevará incluido una copia del Permiso y las posteriores actualizaciones.<sup>381</sup>

Notase que este capítulo normaliza las definiciones relacionadas a la dicha actividad, la sustitución de sustancias peligrosas y el control de emisiones. También establece los siguientes regímenes: el del cumplimiento de los VLE, de la notificación de información sobre el cumplimiento de la normativa, de los cambios sustanciales en las instalaciones existentes y por fin del intercambio de información sobre la sustitución de disolventes orgánicos y el acceso a la información pública.

## **15 - Capítulo VI: disposiciones especiales para instalaciones que producen dióxido de titanio**

El capítulo VI se refiere a las disposiciones especiales para las instalaciones que producen dióxido de titanio, conforme dispone los artículos 66 a 70. Aquí, los controles de las emisiones al agua y a la atmósfera serán vigilados por los Estados Miembros mediante la comprobación del cumplimiento de las condiciones del Permiso.<sup>382</sup>

---

<sup>380</sup> Los artículos 56 a 65 normalizan el capítulo V.

<sup>381</sup> Véase los artículos 60 y 65 de la Directiva 2010/75/UE.

<sup>382</sup> La monitorización de las emisiones relativas a las instalaciones que producen dióxido de titanio está señalada en el artículo 70. Así dispone el dicho artículo: "Monitorización de las emisiones1. Los Estados Miembros velarán por que se controlen las emisiones al agua a fin de que la autoridad competente pueda comprobar el cumplimiento de las condiciones del permiso y del artículo 68.2. Los Estados Miembros velarán por que se controlen las emisiones a la atmósfera a fin de que la autoridad competente pueda

Con estos señalamientos hemos visto los puntos destacables del conjunto de reglas que disciplinan el Permiso Integrado comunitario en sus diferentes regímenes, buscando siempre la excelencia en la forma de intervención pública en la Prevención y Control de la Contaminación.

Conviene subrayar en esta reciente Directiva algunas características novedosas que están de algún modo relacionadas al Permiso. Son temas relativos a las Técnicas Emergentes, los documentos de referencia MTD y los intercambios de informaciones, además de los VLE; la evolución de las MTD y por último las inspecciones medioambientales<sup>383</sup>.

## **16 - Capítulo VII: Comité y disposiciones transitorias y finales**

Las Disposiciones transitorias y el Comité que asiste a la Comisión están sistematizadas en el capítulo VII.

Conviene destacar la comunicación de información por los Estados Miembros y el Inventario Anual de emisiones de dióxido de azufre, óxidos de nitrógeno y partículas, así como el consumo de energía de todas las instalaciones de combustión cubiertas por esta Directiva, establecida por ellos para valer a partir del 1 de enero de 2016.

De la misma manera, se debe enfatizar el Informe que la Comisión tendrá que presentar al Parlamento Europeo y al Consejo (antes de 05 años después de la fecha de entrada en vigor de la presente Directiva y posteriormente a cada tres años), que hará balance de la aplicación de la presente Directiva basado en la información a que se refiere el artículo 72.

---

comprobar el cumplimiento de las condiciones del permiso y del artículo 69. Este control incluirá como mínimo e la monitorización de las emisiones según la parte 3 del anexo VIII.3. La monitorización se llevará a cabo de conformidad con las normas CEN o, si todavía no estuvieran disponibles estas, con las normas ISO o las nacionales o internacionales que garanticen la obtención de datos de calidad científica equivalente. "

<sup>383</sup> Conforme señalan los artículos 03, apartados 11, 14, artículos 13, 15, 19 y 23 respectivamente.



Las modificaciones de los anexos ocurrirán en obediencia a la adaptación al progreso científico y técnico de las disposiciones de la presente Directiva basándose en las MTD.

Están igualmente reglamentados en las disposiciones transitorias finales el procedimiento de Comité, el ejercicio de la delegación, la revocación de la delegación y las objeciones a los actos delegados.

Por último encontrase sistematizada el régimen de sanciones aplicadas en caso de incumplimiento de las disposiciones nacionales adoptadas en virtud de la presente Directiva, la transposición, la derogación y las disposiciones transitorias.<sup>384</sup>

Observase que, finalmente, la Directiva termina con las disposiciones sobre remisión de información por los Estados Miembros, su revisión, el Comité de asistencia, la delegación de ciertos poderes, la previsión de sanciones a adoptar por los Estados Miembros y las disposiciones en materia de transposición, derogación de normas, régimen transitorio y entrada en vigor.

## **17 - Últimas consideraciones**

Tal como hemos señalado, la Directiva original 96/61/CE del año de 1996 fue transformada diversas veces, siendo codificada la misma en 2008 a través de la Directiva 2008/1/CE. Ulteriormente, los avances y mejoras en el enfoque de Prevención y Control Integrados de la Contaminación han estimulado la aprobación de la Directiva 2010/75/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de Noviembre de 2010, sobre las Emisiones Industriales, que ratifica el modelo normativo y de protección del medio ambiente basado en el Permiso Integrado y en el uso de las Mejores Tecnologías Disponibles por las instalaciones industriales incluidas en su ámbito.

---

<sup>384</sup> Sobre el capítulo VII de la Directiva 2010/75/UE, véase FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio. "Unión Europea: Liderazgo en cambio climático, mirando al futuro". En LÓPEZ RAMÓN, Fernando. (Coord.), y otros, "Observatorio de Políticas Ambientales 2011", Ed. Fundación Ecología y Desarrollo (ECODES)-Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente-Ed. Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2011, p. 74.

La novedosa Directiva 2010/75/UE aporta importantes avances en relación a las Directivas anteriores, de manera que entre las novedades más destacables de esta Directiva podemos mencionar las siguientes: introduce límites más estrictos para las emisiones industriales a partir de 2012; busca mejorar la salud y la protección del medio ambiente, al tiempo que garantiza normas más detalladas, específicas y claras para la industria, y además, la nueva legislación aún simplifica, clarifica y refuerza los requisitos legislativos existentes, sobre todo los relativos a la aplicación de las Mejores Técnicas Disponibles (MTD). Asimismo, hace hincapié al régimen jurídico del Permiso Integrado; utiliza la eficiente técnica de la refundición en una Directiva única de siete Directivas relacionadas con las emisiones industriales.

Igualmente, instituye un ámbito de aplicación más completo y detallado en cuanto a las actividades específicas de: combustión, de incineración de residuos y co-incineración de residuos, instalaciones y actividades que utilicen disolventes orgánicos y por último, las inhalaciones que producen dióxido de titanio; también prevé la ejecución más armónica y rigurosa de los Valores Límites de Emisión (VLE) asociados a las Mejores Técnicas Disponibles (MTD) como forma de tecnología limpia; que lo hace a través del incremento de nuevas técnicas y desarrollo sobre el contexto de las MTD.

En este ámbito conviene subrayar la evolución novedosa de los contextos de las MTD. A tal efecto, los Documentos de referencia MTD, las Conclusiones sobre las MTD, los Niveles de Emisión asociados con las MTD y la Técnica Emergente son instrumentos evolucionados e importantísimos para el refuerzo del proceso de determinación y aplicación de las MTD en la labor de reducción de emisiones al aire, agua y suelo por parte de las actividades industriales, así como los Niveles de Emisión asociados a dichas MTD.

Por las razones expresadas, podemos decir que la presente Directiva complementa es un instrumento jurídico evolucionado y valioso que auxiliará la Unión Europea a mantener su liderazgo en el tema de protección ambiental; y que asegura la reducción de los riesgos para la salud humana y el medio ambiente derivados de la contaminación industrial, además de crear unas condiciones más equitativas para las industrias.

En efecto, el presente capítulo verifica el incuestionable esfuerzo de toda la Unión Europea para lograr éxito en la máxima protección del medio ambiente en su conjunto, y alcanzar el desarrollo sostenible a través de la observancia y respeto de sus Tratados y de su Política Ambiental Comunitaria al largo del tiempo. Ello hace con que el régimen jurídico ambiental de la Unión Europea, aunque con sus deficiencias, sea uno de los más eficientes en términos mundial a nivel de prevención y protección ambiental, consolidado por la adopción de las dichas estrategias. La Prevención y Control Integrado de la Contaminación y el logro de una Política Europea eficaz y sostenible, se tornaron posibles mediante el respeto a sus principales Principios de Prevención y Protección Ambiental, a su integración y coordinación política-administrativa en todos los Poderes Públicos y también la participación general de la sociedad.

Por lo tanto, podemos decir que la organización política, jurídica, económica, administrativa, social y ambiental de la actual Unión Europea es un modelo eficaz y consistente que debe ser seguido por el escenario mundial como referencia de un importante y serio trabajo direccionado a una amplia, integrada y coordinada protección ambiental.



## **CAPÍTULO 2**

### **EL RÉGIMEN JURÍDICO ESPAÑOL DE LA INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA INDUSTRIA POR RAZONES AMBIENTALES**



## **1 - Origen y evolución histórica del Derecho Ambiental Español: breves comentarios**

Ya hemos visto que la intensidad de los problemas ambientales alcanzó en el siglo XX un grado suficiente como para poner en peligro la supervivencia de la propia especie humana, por lo que a mediados del siglo, empezaron a surgir la voz de alarma. A tal efecto, en los años 60 del siglo XX aparecieron las primeras legislaciones de carácter ambiental, normalmente normas sectoriales orientadas a controlar la contaminación del agua, aire o suelo, producida por las actividades industriales.

Sin embargo, en España, podemos citar algunos antecedentes normativos de protección ambiental más remotos, como las disposiciones municipales y de las Cortes Castellanas en materia de aguas, árboles o animales silvestres. Igualmente en el periodo de la baja Edad Media, con las referencias de Las Partidas, transcritas por el Rey Alfonso X El Sabio, en el siglo XIII, que trataba sobre "las cosas que comunalmente pertenecen a todas las criaturas que viven en el mundo", señalando las aguas de lluvia, el aire, el mar y su ribera. Asimismo, en lo que dice respecto a la regulación del recto aprovechamiento de los bosques, editada por normas de de los Reyes Católicos, Fernando VI, o las reglas sobre salubridad pública transcritas en 1796 por el Rey Carlos III.

Del mismo modo, podemos señalar antecedentes en España desde los siglos XIX y XX, a saber: en 1849 con la regulación de ciertas actividades mineras; en 1866 con la Ley de Aguas; en 1884 con el reconocimiento de algunas competencias al Estado en materia sanitaria e industrias incómodas y aguas. Ya en el siglo XX se destacó, en 1916, la Ley de 7 de Diciembre de 1916 sobre Parques Nacionales y su Reglamento de 1917, además de la creación del parque de Covadonga en el mismo año. Ya en 1918 la creación del Parque Nacional de Ordesa, y en 1925 la constitución del Reglamento de Establecimientos clasificados Incómodos, Insalubres o Peligrosos.<sup>385</sup>

En la legislación Española, el primer marco importante que hizo alusión a la expresión "medio ambiente", fue en el año 1961 con el Reglamento de Actividades

---

<sup>385</sup> FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio. *La Legislación de España en materia de control integrado de la contaminación y emisiones industriales*, Fórum de Direito Urbano e Ambiental: FDU, Belo Horizonte, v. 12, n. 69, maio/jun. 2013, pp. 39-64.

Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas (RAMINP), aprobado por el Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, y su Instrucción complementaria, aprobada por Orden Ministerial de 15 de Marzo de 1963. El dicho Reglamento exige, para la obtención de las Licencias de determinadas actividades, un estudio de las características de la actividad y de su posible repercusión sobre la sanidad ambiental, así como las medidas correctoras que se proponen, con expresión de su grado de eficacia y garantía de seguridad.

En el año de 1972 fue la primera vez que el Estado Español introdujo el medio ambiente como criterio de organización administrativa, admitiendo el concepto del medio ambiente. Ello ocurrió con la participación de España en la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Humano, que se convocó en 1968 y fue celebrada en Estocolmo en 1972, lo que resultó el primero intento organizativo interministerial de ordenación ambiental en España, aunque en la época no hubiera ningún tipo de organización administrativa estatal en materia de medio ambiente y prevaleciera el carácter sectorial de las medidas relacionadas al entorno.<sup>386</sup>

Con todo, el aumento de la preocupación y concienciación con el medio ambiente en esta década hizo con que España instituyese los primeros Organismos, Comisiones y normas sustantivas, de carácter sectorial, en materia ambiental. En 1971 fue creado el Instituto Nacional de Conservación de la Naturaleza (ICONA), que supuso primer intento organizativo interministerial de ordenación ambiental y en 1972 fue constituida la Comisión Delegada del Gobierno para el Medio Ambiente y la Comisión Interministerial del Medio Ambiente (CIMA).

Siguiendo la orden cronológica de la referida evolución histórica en el Derecho Ambiental Español, las normas más destacables que marcaron aquella época fueron: la Ley 38/1972, de 22 de Diciembre, de Protección del Ambiente Atmosférico que reconoció la conveniencia de haber iniciado una ordenación general; la Ley de Minas, de 22/1973, de 21 de julio; en 1974 la Ley sobre hidrocarburos y en 1975-1976, la norma inherente al suelo y urbanismo. Igualmente, la Ley 15/1975, de 2 de

---

<sup>386</sup> Sobre la perspectiva histórica del medio ambiente, véase: ERIAS REY, Antonio y ALVAREZ-CAMPANA GALLO, José Manuel. *Evaluación ambiental y desarrollo sostenible*. Pirámide, Madrid, 2007, p. 29.



mayo de 1975, respecto a los espacios naturales protegidos y también residuos urbanos, y vertidos marinos en 1977.<sup>387</sup>

Importante destacar que además de este respaldo normativo y de la influencia de la Constitución Española de 1978 (que veremos a continuación), la protección jurídica medioambiental recibió un impulso definitivo en el año de 1986 con la plena integración de España en la entonces Comunidad Económica Europea (CEE). Con la observancia del Derecho Comunitario, se cambió el sistema de la distribución interna de competencias y se predeterminó el contenido del derecho ambiental nacional. Con ello, teniendo en cuenta el impulso constitucional y comunitario, el Derecho Ambiental Español experimentó por un considerable avance.<sup>388</sup>

## 2- La Constitución Española de 1978 y el medio ambiente

Consecuencia de la relevancia jurídica y política que iba logrando la protección ambiental, la Constitución Española de 1978 contempló el medio ambiente en su artículo 45, caracterizándolo como uno de los principios rectores de la política económica y social, vinculando el progreso económico y recogiendo la preocupación social por la calidad de vida y la defensa del medio ambiente<sup>389</sup>. Así dispone el artículo 45:

"Artículo 45:

1. Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona así como el deber de conservarlo;
2. Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva;
3. Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la ley fije se establecerán sanciones penales o, en su

---

<sup>387</sup> Sobre la aparición del medio ambiente como ámbito de protección jurídica y de organización administrativa en España, vid. FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio. *Sistema jurídico-administrativo de protección del medio ambiente*, 2ª edición, Ratio Legis, Salamanca, 2013., pp. 132-133.

<sup>388</sup> AGUILAR, Suzana. *Supranacionalización y descentralización: nuevos escenarios de la política ambiental*, en AGUILAR, Suzana, FONT, NÚRIA y SUBIRATS, Joan. *Política ambiental en España Subsidiariedad y desarrollo sostenible*. Tirant lo Blanch, Valencia, 1999, pp. 13-14.

<sup>389</sup> GÓMEZ PUERTO, ÁNGEL B.. *El Medio Ambiente en la Constitución de 1978. El papel de la Administración Local en la efectividad del derecho constitucional al medio ambiente: la experiencia de la Ciudad de Córdoba*. Diario La Ley, Nº 6342, Sección Doctrina, 19 Oct. 2005, Ref. D-234, Editorial LA LEY, LA LEY 4936/2005, p. 03.

caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado."

Importante destacar que en cuanto al concepto de medio ambiente manejado por la Constitución Española, el Profesor Dionisio Fernández de Gatta Sánchez, utilizándose de la STC 102/1995, de 26 de Junio, subraya la característica de concepto jurídico indeterminado con talante pluridimensional y, por tanto, interdisciplinar. Asimismo, destaca que el mismo concepto de medio ambiente integra la necesidad de actuar contra los factores que lo degradan. A tal efecto, el renombrado autor describe el concepto del medio ambiente recogiendo los señalamientos de la dicha jurisprudencia de la siguiente forma:

"Como síntesis, el "medio ambiente" consiste en el conjunto de circunstancias físicas, culturales, económicas y sociales que rodean a las personas ofreciéndoles un conjunto de posibilidades para hacer su vida. Las personas aceptan o rechazan esas posibilidades, las utilizan mal o bien, en virtud de la libertad humana. El medio no determina a los seres humanos, pero los condiciona. Se afirma por ello, que el hombre no tiene medio sino mundo, a diferencia del animal. No obstante, en la Constitución y en otros textos el medio, el ambiente o el medio ambiente ("environment", "environnement", "Umwelt") es, en pocas palabras, el entorno vital del hombre en un régimen de armonía, que aún lo útil y lo grato. En una descomposición factorial analítica comprende una serie de elementos o agentes geológicos, climáticos, químicos, biológicos y sociales que rodean a los seres vivos y actúan sobre ellos para bien o para mal, condicionando su existencia, su identidad, su desarrollo y más de una vez su extinción, desaparición o consunción. El ambiente, por otra parte, es un concepto esencialmente antropocéntrico y relativo. No hay ni puede haber una idea abstracta, intemporal y utópica del medio, fuera del tiempo y del espacio. Es siempre una concepción concreta, perteneciente al hoy y operante aquí".

Y añade, en esa misma indagación, que "La Constitución, en su art. 45, nos brinda algunos de los elementos del medio ambiente, los recursos naturales, aun cuando tampoco los enumere o defina. Es una noción tan vieja como el hombre, dotada de una sugestiva, aparente y falsa sencillez, derivada de su misma objetividad, mientras que el supraconcepto en el cual se insertan es un recién llegado, complejo y propicio a lo subjetivo, problemático en suma. Sin embargo de lo dicho, hay dos bienes de la naturaleza, el aire o la atmósfera y el agua, cuyo carácter de recurso vital y escaso hemos reconocido (STC 227/1988) con una posición peculiar, en un primer plano".

Para precisar aún más, señalando que "...el medio ambiente como objeto de conocimiento desde una perspectiva jurídica, estaría compuesto por los recursos naturales, concepto menos preciso hoy que otrora por obra de la investigación científica cuyo avance ha hecho posible, por ejemplo, el aprovechamiento de los residuos o basuras,

antes desechables, con el soporte físico donde nacen, se desarrollan y mueren. La flora y la fauna, los animales y los vegetales o plantas, los minerales, los tres "reinos" clásicos de la Naturaleza con mayúsculas, en el escenario que suponen el suelo y el agua, el espacio natural".

Es más, el mismo concepto de medio ambiente integra la necesidad de actuar contra los factores que lo degradan, tal como afirma la STC 102/1995, de 26 de Junio, al indicar que "El medio ambiente, tal y como ha sido descrito, es un concepto nacido para reconducir a la unidad los diversos componentes de una realidad en peligro. Si este no se hubiera presentado resultaría inimaginable su aparición por meras razones teóricas, científicas o filosóficas, ni por tanto jurídicas. Los factores desencadenantes han sido la erosión del suelo, su deforestación y desertización, la contaminación de las aguas marítimas, fluviales y subálveas, así como de la atmosfera por el efecto pernicioso de humos, emanaciones, vertidos y residuos, la extinción de especies enteras o la degeneración de otras y la degradación de la riqueza agrícola, forestal, pecuaria o piscícola, la contaminación acústica y tantas otras manifestaciones que van desde lo simplemente incómodo a lo letal, con una incidencia negativa sobre la salubridad de la población en la inescindible unidad psicosomática de los individuos".<sup>390</sup>

En tal contexto, notase que el artículo 45 de la Constitución Española tiene un carácter muy amplio, indeterminado y manifiesto con carácter antropocéntrico. Posee un contenido complejo y un concepto jurídico indeterminado y de carácter interdisciplinar, que comprende en sí mismo la propia naturaleza jurídica del bien objeto de protección, que alcanza los recursos naturales.

Por tanto, puede sostenerse un concepto dinámico de medio ambiente, es decir, como entorno vital contemplado por las relaciones entre los distintos factores y elementos ambientales, no limitándose a los elementos considerados aisladamente. Luego, no hay duda de que el precepto constitucional considera el medio ambiente como un concepto integrador de los distintos bienes y recursos que conforman el ecosistema humano.

Notase que el referido dispositivo constitucional Español señala que el medio ambiente es considerado como objeto de un derecho, de un deber y de una política. Ello porque lo consagra al establecer, en primer lugar, que "todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo". En segundo lugar, que "los poderes públicos velarán por

---

<sup>390</sup> FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio. *Sistema jurídico-administrativo de protección del medio ambiente*, 2ª edición, Ratio Legis, Salamanca, 2013, pp. 140-141.

la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva". Y en tercer y último lugar, que "para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la ley fije se establecerán consecuencias y sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado".<sup>391</sup>

Ahora bien, la mayoría doctrinaria y jurisprudencial Española admite que la previsión constitucional expresa en la primera parte no reconoce la configuración del medio ambiente ni como un derecho fundamental ni como un derecho subjetivo, sino que es un principio rector, es decir, se impone al Legislador el deber de promulgar las leyes necesarias para conseguirlo, y a los Poderes Públicos, y en particular al Gobierno y a la Administración Pública, la puesta en marcha de la acción administrativa prestacional a favor del medio ambiente. Justificase esta posición por tener en cuenta la propia naturaleza del bien medioambiental, una vez que al considerar el medio ambiente como bien colectivo<sup>392</sup>, no es posible construirse únicamente como un ámbito jurídico atribuible a la disposición individual, por las propias exigencias derivadas de su protección como bien jurídico colectivo y por los problemas estructurales que plantea la definición de su ámbito de protección.<sup>393</sup>

---

<sup>391</sup> BETANCOR RODRÍGUEZ, Andrés. *Instituciones de Derecho Ambiental*, Ed. La Ley, Madrid, 2001, p. 369. Cabe aclarar que este sistema coincide con el régimen normativo brasileño, a excepción del tema del reconocimiento constitucional como un derecho fundamental.

<sup>392</sup> La Constitución considera el medio ambiente como un bien de carácter colectivo del que es titular la sociedad, a la que se reconoce el derecho a disfrutarlo pero también la obligación de conservarlo; a la vez, se impone a los poderes públicos la obligación de protegerlo y restaurarlo en el caso de que sufra alguna clase de daño. Por lo tanto, todos los ciudadanos tienen el derecho y la obligación de participar en la protección medioambiental; el carácter colectivo del medio ambiente garantiza la participación pública en toda la materia afectante el medio ambiente. El derecho a la participación pública procede de que el elemento a proteger, y que integra el medio ambiente, suele ser o bien público (como las costas, los ríos o las aguas) o bien son de utilización pública y de imposible aprehensión privada (como la atmósfera o los hábitats), por lo que el interés en la protección de todos estos elementos no se vincula al criterio de la propiedad privada y se puede reclamar su defensa y protección sin necesidad de que se produzca una lesión individualizada, ni de que afecte directamente al patrimonio de un particular. Esto, a su vez, justifica el amplio reconocimiento de la participación pública en los procedimientos administrativos en la materia de reparación de daño ambiental a la que nos referiremos en el ap. 3.º del capítulo quinto. Véase GUERRERO ZAPLANA, José. *Introducción al medio ambiente*. Esta doctrina forma parte del libro *"La responsabilidad medioambiental en España"*, edición nº 1, Editorial LA LEY, Madrid, Julio 2010, LA LEY 14720/2010.

<sup>393</sup> La doctrina, a través de los enseñamientos de Ramón Martín Mateo señala lo siguiente: "niega que estemos ante un derecho fundamental. A su juicio, estamos ante uno de los principios rectores de la política social y económica del Capítulo III del Título I de la CE. Estos principios "deberán informar la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos [aunque] tienen una

En este contexto, la configuración constitucional del medio ambiente como un principio rector de la política social y económica y no como un derecho fundamental invocable en la vía de amparo es caracterizada por dos elementos: la generalidad y amplitud del concepto del medio ambiente y el gran relativismo científico y técnico en cuanto al medio ambiente. El primero elemento, es marcado por su carácter de indefinición absoluta como consecuencia del carácter transversal o interdisciplinar del medio ambiente como bien jurídico, dado que los elementos que conforman el ambiente afectan a todos los sectores de la actividad humana y sus daños tienen múltiples manifestaciones. Luego, percibiese que aunque ciertamente la formulación de todos los derechos fundamentales conlleva un mayor o menor grado de indeterminación, en el caso del medio ambiente la definición es absoluta.

---

transcendencia jurídica limitada, no obstante el carácter normativo que se predica *in totum* de la Constitución ya que precisan de su concreción a través de una Ley sin que en su defecto puedan ser alegados directamente ante los Tribunales, lo que les priva de la cobertura jurídica más efectiva". MARTÍN MATEO, Ramón. *Tratado de Derecho Ambiental*, 3 tomos, Vol. I, Editorial Trivium, Madrid, 1991, p. 108.

Sin embargo, existen los partidarios de la defensa voluntarista del derecho fundamental, como se puede ver en la obra de André Betancour Rodríguez: "Los partidarios de que estamos ante un derecho fundamental incurren, desde nuestro punto de vista, en cierta confusión e incluso su voluntarismo les lleva a recrear la doctrina de los derechos subjetivos para distinguir, como hace LOPERENA ROTA (1996), entre derechos subjetivos sustantivos y derechos subjetivos instrumentales para afirmar a continuación que uno de los derechos que forman parte de aquel primer grupo es el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado, mientras que el derecho a la tutela judicial es del segundo de los grupos. Esta clasificación es correcta, desde nuestro punto de vista, pero no puede servir para justificar la existencia de un derecho sin protección judicial. Esta tesis reconstruye la tradicional doctrina según la cual el derecho subjetivo es, como lo definiera JELLINEK, la potestad de querer que tiene el hombre, reconocida y protegida por el ordenamiento jurídico, en cuanto se refiere a un bien o interés"; protección que se instrumenta en sede judicial. Precisamente porque esto es así, el debate sobre la naturaleza jurídica del derecho del artículo 45 CE está íntimamente relacionado con las posibilidades de su defensa, en particular, la legitimación para accionar en su defensa. Pues bien, con la distinción indicada LOPERENA pretende salvar el obstáculo de la falta de amparo ordinario y constitucional del derecho del artículo 45 CE fruto de la taxativa determinación del segundo apartado del artículo 53 CE. También esta misma razón le lleva a postular que la "especificidad de los problemas ambientales hace que los requisitos clásicos de legitimación tengan que adaptarse a esta realidad en todos los órdenes jurisdiccionales" (LOPERENA: 62). Y añade: "en definitiva, puesto que los daños ambientales son esencialmente generales y difusos, ellos no deben quedar exentos de tutela judicial enredados en las reglas de la legitimación" (ídem: 63). El voluntarismo queda puesto de manifiesto con la mayor claridad. A mayor abundamiento, también el voluntarismo es argumento suficiente, según parece, para salvar los obstáculos constitucionales sin mayor argumentación. A la exclusión constitucional expresa de que los derechos del capítulo III del Título I carecen de contenido esencial, a diferencia de los del capítulo II del mismo Título, según expresamente establece el artículo 53.1 CE, se afirma lo siguiente: "el derecho del que estamos hablando, por otra parte, goza de los caracteres de los derechos reconocidos formalmente como fundamentales; así, es irrenunciable y está excluido del tráfico jurídico. Aunque por su obviedad parece superfluo, debe indicarse que es un derecho inalienable, inembargable e imprescriptible. Su contenido esencial está garantizado institucionalmente por la Constitución y, por tanto, cualquier actuación pública o privada que desdibujara su contenido devendría automáticamente inconstitucional. Así, y de acuerdo con la conocida tesis de la garantía institucional, una actuación legislativa que convirtiera en irreconocible socialmente este derecho sería ilegítima desde la perspectiva constitucional" (ídem. 64-65)". Confróntese BETANCOR RODRÍGUEZ, Andrés. *Instituciones de Derecho Ambiental*, Ed. La Ley, Madrid, 2001, pp. 376-377.

El gran relativismo científico y técnico en cuanto al medio ambiente está caracterizado por las nuevas circunstancias o las variables de los avances científicos, que a veces se queda en medio a una indeterminación que pueda revelar como necesaria o como inconciliable con la protección y preservación medioambiental. Por ello, la precisión de la protección ambiental en cada caso, en relación con los demás derechos constitucionales, es algo sólo determinable por la acción del legislador, y no en último lugar, por instrumentos administrativos.

Por lo tanto, la Constitución Española de 1.978 no reconoce el medio ambiente como un derecho fundamental directamente invocable por los ciudadanos por la vía de amparo, sino como un principio rector del ordenamiento, y este principio tiene por finalidad la defensa de un bien o interés colectivo, reconocido en beneficio directo de la colectividad y cuyo *quantum* de protección, en relación con los demás derechos y bienes constitucionales, es algo que compete determinar al legislador.<sup>394</sup>

En este contexto, es claro el reconocimiento constitucional Español de la configuración del medio ambiente como un derecho de prestación, que vincula a los poderes públicos a su desarrollo y a la concreción de vías de tutela, pero no como un derecho fundamental directamente invocable por los ciudadanos.

Además, hemos visto que el artículo 45 de la Constitución Española instituye en el párrafo 1º el deber de todos a conservar el medio ambiente; en su párrafo 2º define la protección ambiental como una función pública y en su párrafo 3º instituye las consecuencias del incumplimiento de la normativa protectora del medio ambiente, mediante aplicaciones de sanciones administrativas y penales más allá de la obligación de reparar el daño ambiental producido.

En base a ese precepto, notase que la Constitución Española se refiere al medio ambiente como un derecho, al establecer que todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo. De la misma forma, una vez reconocido el derecho soberano de los Estados para aprovechar los recursos nacionales según sus propias políticas ambientales y de

---

<sup>394</sup> LOZANO CUTANDA, Blanca. *Derecho Ambiental Administrativo*, 8ª edición, Ed. Dykinson, Madrid, 2007, pp. 70-72.

desarrollo, también declara responsables a los Estados de velar porque las actividades realizadas dentro de su jurisdicción o bajo su control no causen daños al medio ambiente de otros Estados. Tanto es verdad que la concreción de esta función pública, en relación con los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, se establece en la propia Constitución Española y en la legislación correspondiente, valorando el importante papel del Gobierno y de las Administraciones Públicas por estar vinculadas a los intereses generales, entre los cuales están encajados la calidad de vida y la protección ambiental.

En cuanto a las consecuencias del incumplimiento de la normativa protectora medioambiental, considerase que las sanciones penales o administrativas poseen un efecto preventivo que debe subrayarse, dado al carácter de irreversibilidad e irreparabilidad que pueden tener las lesiones provocadas al medio ambiente. Por lo tanto, no hay duda de que estos tipos de medidas, sumadas a la restauración del daño causado, pueden también cumplir una función preventiva, mediante la disuasión que su amenaza genera sobre los sujetos, tanto desde una vertiente administrativa como penal.<sup>395</sup>

Cabe aclarar que principios básicos de la política ambiental Española son prácticamente los mismos principios que presiden la política ambiental de casi todos los países, así que ya lo tenemos descritos en el primero y tercero capítulo.<sup>396</sup>

### **3 - La distribución de competencias en materia de medio ambiente en España: características generales y sus principales cuestiones conflictivas**

La organización política-administrativa en España representada por el ejercicio del poder y de las funciones públicas está descentralizada territorialmente, por lo que debemos, antes de precisar la distribución de competencias en materia de medio ambiente, discurrir sencillamente sobre su organización territorial.

---

<sup>395</sup> Sobre los párrafos 1º, 2º y 3º del artículo 45 de la Constitución Española, véase LÓPEZ GORDO, José Francisco. *Medio ambiente: primeros conceptos*. Esta doctrina forma parte del libro "*Medio ambiente comunitario y protocolo de Kioto: La armonización de la imposición energética o un mercado sobre emisiones de gases de efecto invernadero*", edición nº 1, Editorial LA LEY, Madrid, Junio 2008. LA LEY 1838/2010.

<sup>396</sup> ARCE RUIZ, Rosa. *La evaluación de impacto ambiental en la encrucijada: los retos del futuro*. Ed. La Ley, Madrid, 2002, pp. 17-20.

Según dispone el artículo 1, párrafo 1º de la Constitución Española, España se constituye de un Estado social y democrático de Derecho, cuya forma política de organización del Estado Español es la Monarquía parlamentaria, descrita en el artículo 1.3 de la Carta Magna<sup>397</sup>.

La organización territorial del Estado Español<sup>398</sup> se ordena en tres niveles: Administración del Estado<sup>399</sup>, Administración de las Comunidades Autónomas<sup>400</sup> y

---

<sup>397</sup> Artículo 1: España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político. La soberanía nacional reside en el pueblo Español, del que emanan los poderes del Estado. La forma política del Estado Español es la Monarquía parlamentaria.

<sup>398</sup> La Constitución Española de 1978 configura un Estado compuesto o complejo en que el que junto al Estado central conviven una pluralidad de entes territoriales que van a compartir poder político. En este sentido configura una distribución vertical del poder público entre entidades de distinto nivel que son fundamentalmente el Estado, titular de la soberanía; las Comunidades Autónomas, caracterizadas por su autonomía política y las provincias y municipios, dotados de autonomía administrativa de distinto ámbito (STC 32/1981), distribución, que se realizará en función del respectivo interés entre las diferentes entidades. El desarrollo normativo y jurisprudencial de esta división territorial del poder ha dado lugar a lo que actualmente conocemos como Estado de las Autonomías. Confróntese GÓMEZ LUGO, Yolanda. El sistema de distribución competencial en el modelo Español en perspectiva comparada. En Miguel REVENGA SÁNCHEZ, Miguel; PAJARES MONTOLÍO, Emilio (coordinadores), [et al.], *Organización territorial en España y Latinoamérica: perspectivas constitucionales y comparación de sistemas*, Valencia: Tirant lo Blanch, Valencia, 2010, p.42. En el mismo sentido: España es en la actualidad lo que se denomina un “Estado de autonomías”, un país formalmente unitario que funciona como una federación descentralizada de comunidades autónomas, cada una de ellas con diferentes niveles de autogobierno. Véase OLÍAS DE LIMA, Blanca. *Manual de organización administrativa del Estado*. Ed. Síntesis, Madrid, 2006, pp. 11-22

<sup>399</sup> Entre las diversas acepciones utilizadas para designar el término Estado, en el caso de España, podemos referirnos al Estado en cuanto a organización central, y por lo tanto, al gobierno central, frente al gobierno de los territorios periféricos, que serían las Comunidades Autónomas (CC.AA.). Sobre el Estado y Administraciones Públicas, confróntese LOZANO CUTANDA, Blanca y ALLI TRUJILLAS, Juan-Cruz. *Administración y Legislación Ambiental*, Ed. Dinkinson, 5º edición, Madrid, 2009, p.77-78.

<sup>400</sup> La definición de una Comunidad Autónoma puede ser discurrida como una entidad territorial que, está otorgada de autonomía legislativa y competencias ejecutivas, así como de la facultad de administrarse mediante sus propios representantes, según el ordenamiento constitucional de España. Las Comunidades Autónomas Españolas tienen fundamentadas sus estructuras en la Constitución Española de 1.978. La dicha Carta Magna reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las regiones y nacionalidades que componen el Estado, según dispone reconoce. Los poderes que pueden ser asumidos por las Autónomas y aquellos que sólo se le pueden atribuir al Estado están establecidos en el texto de la Constitución. En resumen, la división política y administrativa de España tiene la forma de diecisiete Comunidades Autónomas, además de Ceuta y Melilla, cuyos estatutos de autonomía les otorgan el rango de ciudades autónomas. La Constitución Española de 1978, que recoge el derecho de autonomía de las nacionalidades y regiones que forman el Estado, presumió un fuerte cambio en relación al régimen anterior, que se basaba en planes centralizados tradicionales. Las diecisiete Comunidades Autónomas tienen aprobados sus Estatutos de autonomía y son otorgadas de sus propios Órgano de Gobierno e Instituciones representativas. Importante destacar que en el año de 1981, fueron ajustados los primeros Pactos Autonómicos, siéndolos actualizados en 1992, a través del Segundo Pacto Autonómico, que prevén un mapa de 17 autonomías, formados con las mismas instituciones pero con diferentes competencias, además de las dos ciudades autónomas, Ceuta y Melilla. Con ello, en 1995 se dio por cerrado el *mapa de las autonomías* a nuevas remodelaciones o incrementos. Sobre la descentralización territorial de España y las



Administración Local<sup>401</sup>, sobre la base de los principio de la unicidad, autonomía y solidaridad, según expresa los artículo 2 y 137<sup>402</sup>, que implica una potestad normativa propia, asiento de otros tantos ordenamientos singulares, secundarios por relación al ordenamiento general del Estado.<sup>403</sup>

### 3.1 - Las competencias ambientales atribuidas al Estado

El artículo 149<sup>404</sup> de la Carta Magna Española trata de la competencia exclusiva del Estado, cuyas las más destacables podemos citar como: la regulación de

---

Comunidades Autónomas, bien como la formación histórica de España, la incidencia en la Constitución Española de 1.978 y la problemática del actual sistema, véase FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio. Fundamentos Jurídico-Positivos. En FERNANDO PABLO, M., GONZÁLEZ BUSTOS, M<sup>a</sup>. A, GONZÁLEZ IGLESIAS, M. A., y FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D.: *Fundamentos de Derecho Administrativo*, Cuadernos de Derecho Administrativo I. Ed. Ratio Legis, Salamanca, 2012, pp. 117-123.

<sup>401</sup> Administración Local puede ser definida como aquellas Entidades con personalidad jurídica pública que cuentan con una organización peculiar, un territorio y unos órganos propios para el cumplimiento de unos fines y la defensa de unos intereses comunes, localizados en el ámbito de un territorio determinado. Las dichas Entidades Locales son compuestas por las Provincias, Municipios, Comarcas, Áreas Metropolitanas y Mancomunidades. Las Administraciones Locales son reconocidas por la Ley de Bases sobre Régimen Local (Ley 7/1985, de 2 de abril). Sobre las Administraciones Locales, Véase ARNALDO ALCUBILLA, Enrique. *Las competencias estatales y autonómicas para regular el régimen local*. El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, N<sup>o</sup> 7 bis, Sección Colaboraciones, Quincena del 15 al 29 Abr. 2006, Ref. 1391/2006, pág. 1391, tomo 1, Editorial LA LEY. LA LEY 1836/2006, pp. 1-13.

<sup>402</sup> Artículo 2: La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación Española, patria común e indivisible de todos los Españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas.  
Artículo 137: El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.

<sup>403</sup> Sobre la organización territorial del Estado Español, véase FIGUEROA GUERRERO, Fernando Fernández. *Organización y coordinación interadministrativa*. Esta doctrina forma parte del libro *Derecho Urbanístico de Andalucía*, edición n<sup>o</sup> 2, Editorial El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 2006. LA LEY 5984/2007, p. 01.

<sup>404</sup> Artículo 149: El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: 1.<sup>a</sup> La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los Españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales. 2.<sup>a</sup> Nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo. 3.<sup>a</sup> Relaciones internacionales. 4.<sup>a</sup> Defensa y Fuerzas Armadas. 5.<sup>a</sup> Administración de Justicia. 6.<sup>a</sup> Legislación mercantil, penal y penitenciaria; legislación procesal, sin perjuicio de las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas. 7.<sup>a</sup> Legislación laboral; sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas. 8.<sup>a</sup> Legislación civil, sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan. En todo caso, las reglas relativas a la aplicación y eficacia de las normas jurídicas, relaciones jurídico-civiles relativas a las formas de matrimonio, ordenación de los registros e instrumentos públicos, bases de las obligaciones contractuales, normas para resolver los conflictos de leyes y determinación de las fuentes del derecho, con respeto, en este último caso, a las normas de

las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los Españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales; la Defensa y Fuerzas Armadas; las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas, etc. En general, podemos decir que la delimitación del

---

derecho foral o especial. 9.<sup>a</sup> Legislación sobre propiedad intelectual e industrial. 10.<sup>a</sup> Régimen aduanero y arancelario; comercio exterior. 11.<sup>a</sup> Sistema monetario: divisas, cambio y convertibilidad; bases de la ordenación de crédito, banca y seguros. 12.<sup>a</sup> Legislación sobre pesas y medidas, determinación de la hora oficial. 13.<sup>a</sup> Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica. 14.<sup>a</sup> Hacienda general y Deuda del Estado. 15.<sup>a</sup> Fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica. 16.<sup>a</sup> Sanidad exterior. Bases y coordinación general de la sanidad. Legislación sobre productos farmacéuticos. 17.<sup>a</sup> Legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas. 18.<sup>a</sup> Las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas; legislación sobre expropiación forzosa; legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas. 19.<sup>a</sup> Pesca marítima, sin perjuicio de las competencias que en la ordenación del sector se atribuyan a las Comunidades Autónomas. 20.<sup>a</sup> Marina mercante y abanderamiento de buques; iluminación de costas y señales marítimas; puertos de interés general; aeropuertos de interés general; control del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo, servicio meteorológico y matriculación de aeronaves. 21.<sup>a</sup> Ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma; régimen general de comunicaciones; tráfico y circulación de vehículos a motor; correos y telecomunicaciones; cables aéreos, submarinos y radiocomunicación. 22.<sup>a</sup> La legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurren por más de una Comunidad Autónoma, y la autorización de las instalaciones eléctricas cuando su aprovechamiento afecte a otra Comunidad o el transporte de energía salga de su ámbito territorial. 23.<sup>a</sup> Legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección. La legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias. 24.<sup>a</sup> Obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma. 25.<sup>a</sup> Bases de régimen minero y energético. 26.<sup>a</sup> Régimen de producción, comercio, tenencia y uso de armas y explosivos. 27.<sup>a</sup> Normas básicas del régimen de prensa, radio y televisión y, en general, de todos los medios de comunicación social, sin perjuicio de las facultades que en su desarrollo y ejecución correspondan a las Comunidades Autónomas. 28.<sup>a</sup> Defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental Español contra la exportación y la expoliación; museos, bibliotecas y archivos de titularidad estatal, sin perjuicio de su gestión por parte de las Comunidades Autónomas. 29.<sup>a</sup> Seguridad pública, sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una ley orgánica. 30.<sup>a</sup> Regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia. 31.<sup>a</sup> Estadística para fines estatales. 32.<sup>a</sup> Autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum. Sin perjuicio de las competencias que podrán asumir las Comunidades Autónomas, el Estado considerará el servicio de la cultura como deber y atribución esencial y facilitará la comunicación cultural entre las Comunidades Autónomas, de acuerdo con ellas. Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas. El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas.

régimen jurídico de las Administraciones Públicas se engloba en uno esquema caracterizado por bases más desarrollo, que permite a las Comunidades Autónomas dictar sus propias normas siempre que se ajusten a las bases estatales.

El mismo artículo 149 de la Constitución Española, en su párrafo 1º, inciso 23 subraya que concierne al Estado, como su competencia exclusiva, la legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección. Igualmente, la legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias.

Los principales fundamentos de esta atribución son las particularidades del carácter interterritorial del tema, además de estar amparada en los intereses generales y los principios de la solidaridad. Por ello, en efecto, al legislador Estatal le corresponde en exclusiva la constitución de la normativa básica sobre la protección medioambiental.

En cuanto a la citada legislación básica atribuida al Estado, la doctrina y jurisprudencia la define como la norma básica que confiere al Estado una ordenación de la protección ambiental mediante leyes básicas que fijen unos mínimos que han de respetarse en todo caso. Sin embargo, han de consentir que las Comunidades Autónomas instituyan niveles de protección más altos de tal forma que, la protección concedida por la Ley estatal puede ser ampliada y mejorada por las leyes de las Comunidades Autónomas, no siendo permitida una restricción o disminución del ámbito de protección ambiental.<sup>405</sup>

Para ello, emplean conceptos materiales y formales en cuanto a lo término básico, señalando algunos elementos capaces de esclarecer los requisitos de la competencia nacional y el alcance de lo básico. En el aspecto material, señalan la doctrina y jurisprudencia que lo básico es una ordenación mediante mínimos, como patrón indispensable para la protección ambiental. A tal efecto, consiente al Estado

---

<sup>405</sup> Sobre la competencia normativa básica del Estado en materia de protección del medio ambiente, confróntese FERNÁNDEZ SALMERÓN, Manuel; SORO MATEO, Blanca. *La articulación del ordenamiento jurídico ambiental en el estado autonómico*. Ed. Atelier, Barcelona, 2001, pp.47-54. También en la jurisprudencia: Sentencia 166/2002, de 18 de septiembre, por la que se declaró la inconstitucionalidad de determinados preceptos de la Ley de la Fauna Silvestre, Caza y Pesca Fluvial de la Región de Murcia, y, en el mismo sentido, véanse las SSTC 102/1995, 156/ 1995, 196/1996, y 16/1997.

instituir, con carácter básico, una protección mínima que debe ser común a todo el territorio nacional, sin embargo, no puede permitir la deflación de las competencias de las Comunidades Autónomas.<sup>406</sup>

Por lo que respecta al aspecto formal, es decir, a los instrumentos a través de los cuales el Estado puede instituir la legislación básica, habrán de ser en principio, un conjunto de normas legales, admitiéndose también los reglamentos, con carácter excepcional. Además, es permitido otro tipo de actuaciones que exijan la intervención estatal, como por ejemplo la aplicación de actos administrativos y actuaciones ejecutivas, por razones justificativas más excepcionales.<sup>407</sup>

En cuanto al ámbito Comunitario, al Estado corresponde la adaptación del Derecho Comunitario constituido en las Directivas que sólo él está habilitado por el Tratado para adaptar al ordenamiento interior, suponiendo por tanto un componente del Derecho básico. Posee también el Estado algunas facultades competenciales más amplias que no se agotan en la promulgación de normas básicas, teniendo en cuenta aspectos específicos sectoriales y excepcionales. Sobre las facultades competenciales más amplias y supuestos excepcionales del Estado, Ramón Martín Mateo explica que:

"Pero las competencias del Estado en esta materia no se agotan en la promulgación de normas básicas, hay sectores ambientales para los que se le reservan facultades más amplias como es el caso de los cursos de aguas que discurren por más de una Comunidad Autónoma, sobre los que el Estado tiene también competencias de desarrollo legislativo y ejecución según se desprende de artículo 149.1.22." Sigue señalando que: "Facultades adicionales pueden también incumbir a la Administración Central en supuestos excepcionales: ciertos estándares, medidas para la protección de la capa de ozono, etc., cuando los intereses generales, la propia mecánica de la tutela de los sistemas ambientales o el principio de libre circulación de bienes así lo demanden. El Tribunal Constitucional controlará a la postre el legítimo ejercicio de estos poderes."<sup>408</sup>

---

<sup>406</sup> Véase STC 166/2002, de 18 de Septiembre; SsTC 170/1989, de 19 de Octubre, 102/1995, de 26 de Junio, y 306/2000, de 12 de Diciembre. Conviene destacar que también en este caso, hay coincidencia en la legislación ambiental brasileña en lo que concierne a las normas generales de competencia de la Unión Federal.

<sup>407</sup> LOZANO CUTANDA, Blanca. *Derecho Ambiental Administrativo*, 11ª edición, 1ª edición en la Editora LA LEY, Madrid, 2010, pp. 157-158.

<sup>408</sup> MARTÍN MATEO, RAMÓN. *Manual de Derecho Ambiental*, 2ª edición, Ed. Trivium, Madrid, 1998, pp. 98-99.

Luego, en general, la legislación básica del Estado no cumple en este caso una función de igualdad o uniformidad relativa, sino más bien de organización mediante mínimos que han de respetarse en todo caso, pero que pueden permitir que cada una de las Comunidades Autónomas, con competencia en la materia, instituyan rangos de protección más altos y que por ello, no afrontarían la normativa básica del Estado.

En efecto, las bases estatales son de carácter mínimo y, por tanto, los niveles de protección que instituyen pueden ser aumentados u optimizados por normativa específica de las Comunidades Autónomas.

Por último, es importante destacar que, en general, desde el punto de vista de la Organización Administrativa del medio ambiente y con base en el principio de unidad de gestión, su protección eficaz requiere la concentración de las competencias ambientales de cada nivel administrativo, es decir Estatal, Autonómico o Local, en una única Organización especializada en las tareas de protección y restauración del entorno.<sup>409</sup> Por ello, en el caso de la Organización Administrativa Estatal, en España actualmente fue creado el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, justificándose su creación por un enfoque transversal de la política ambiental que propugna la integración de las consideraciones medioambientales en los diferentes sectores de la actividad socioeconómica y cultural. Este Ministerio es competente para la propuesta y ejecución de la política del Gobierno en materia de lucha contra el cambio climático, protección del patrimonio natural, de la biodiversidad y del mar, agua, desarrollo rural, recursos agrícolas ganaderos y pesqueros, y alimentación.

---

<sup>409</sup> La Administración Pública, constituye el agente más destacado en la gestión ambiental. Por la naturaleza de los bienes y elementos que forman el entorno (agua, aire, flora, fauna, etc.) de consumo colectivo o supraindividual, como ya vimos, la Administración viene a ser el sujeto activo más importante y en algunos casos el único, de la gestión de los elementos que conforman el medio. La gestión del Medio Ambiente es, por su propia naturaleza una gestión vinculada a intereses generales y ejercitada por los órganos de la Administración pública, ya sea estatal, autonómica o local. El Estado, a través del Ministerio de Medio Ambiente, las Comunidades Autónomas, a través de sus Consejerías y los Entes Locales, a través de los Órganos Administrativos municipales, componen la compleja estructura sobre la que se asientan las distintas competencias en materia ambiental. Confróntese CASTAÑÓN DEL VALLE, Manuel. *La Administración Local y el Medio Ambiente: especial referencia a la situación actual de las actividades clasificadas*. El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Nº 22, Sección Colaboraciones, Quincena del 30 Nov. al 14 Dic. 2003, Ref. 3762/2003, pág. 3762, tomo 3, Editorial El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, LA LEY 4629/2003, p. 02.

Igualmente le corresponde, en el ámbito de las competencias del Estado, la elaboración de la legislación estatal en materia de aguas y costas, medio ambiente y montes, meteorología y climatología; la propuesta y ejecución de las directrices generales del Gobierno sobre la política agraria, pesquera y alimentaria; la gestión directa del dominio público hidráulico y del dominio público marítimo-terrestre y la representación del Estado en los organismos internacionales correspondientes a estas materias.

El Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, se organiza en distintos órganos, siendo el más destacable la Secretaría de Estado de Medio Ambiente es el órgano superior del Ministerio que dirige y coordina la ejecución de las competencias que corresponden al mismo en relación con la formulación de varias políticas y asuntos, como por ejemplo: la prevención de la contaminación y el cambio climático, la evaluación ambiental, la definición, propuesta y ejecución de las políticas referentes a la protección del medio natural, la biodiversidad, la conservación y uso sostenible de los recursos naturales y su adecuada preservación y restauración, entre otras.<sup>410</sup>

### **3.2- Las competencias ambientales atribuidas a las Comunidades Autónomas**

La Comunidad Autónoma es la primera y más alta de las Entidades a que se refiere el artículo 137 de la Constitución Española. Ya hemos visto que la referida Carta Magna expresa una distribución territorial del poder público entre Entidades de diferente nivel que son fundamentalmente el Estado, titular de la soberanía, las Comunidades Autónomas caracterizadas por su autonomía política y las Provincias y Municipios dotadas de autonomía administrativa de ámbitos diferentes, regida por el Estatuto de Autonomía aprobado por Ley Orgánica.<sup>411</sup>

---

<sup>410</sup> Sobre la historia, evolución y actual Organización Administrativa Estatal y Autonómica para la protección del medio ambiente, confróntese FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio. *Sistema jurídico-administrativo de protección del medio ambiente*, 2º edición, Ratio Legis, Salamanca, 2013, pp. 154-162.

<sup>411</sup> TOMÁS y VALIENTE, Francisco. *Organización Territorial del Estado*, 1º Edición, Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca, 1993, p. 110.

En cuanto a las Comunidades Autónomas (CC.AA.), el artículo 148<sup>412</sup> establece las competencias exclusivas que se las pueden ocupar. Las Comunidades Autónomas han asumido, vía Estatutos de Autonomía, estas competencias sin perjuicio del reconocimiento y mantenimiento de la competencia exclusiva del Estado de la fijación de las condiciones básicas que tiendan a asegurar la igualdad en el cumplimiento de los deberes básicos que sean inherentes a cada manifestación de dominio<sup>413</sup>; competencia que, no obstante, no autoriza a la regulación integral de una materia o sector sobre el que el Estado carece de competencia.<sup>414</sup>

Como ejemplo del modelo de acceso a la autonomía previsto en la Constitución en el artículo 148, podemos mencionar que las Comunidades Autónomas

---

<sup>412</sup> Artículo 148: Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias: 1.<sup>a</sup> Organización de sus instituciones de autogobierno. 2.<sup>a</sup> Las alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio y, en general, las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las Corporaciones locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre Régimen Local. 3.<sup>a</sup> Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda. 4.<sup>a</sup> Las obras públicas de interés de la Comunidad Autónoma en su propio territorio. 5.<sup>a</sup> Los ferrocarriles y carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma y, en los mismos términos, el transporte desarrollado por estos medios o por cable. 6.<sup>a</sup> Los puertos de refugio, los puertos y aeropuertos deportivos y, en general, los que no desarrollen actividades comerciales. 7.<sup>a</sup> La agricultura y ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía. 8.<sup>a</sup> Los montes y aprovechamientos forestales. 9.<sup>a</sup> La gestión en materia de protección del medio ambiente. 10.<sup>a</sup> Los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma; las aguas minerales y termales. 11.<sup>a</sup> La pesca en aguas interiores, el marisqueo y la acuicultura, la caza y la pesca fluvial. 12.<sup>a</sup> Ferias interiores. 13.<sup>a</sup> El fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional. 14.<sup>a</sup> La artesanía. 15.<sup>a</sup> Museos, bibliotecas y conservatorios de música de interés para la Comunidad Autónoma. 16.<sup>a</sup> Patrimonio monumental de interés de la Comunidad Autónoma. 17.<sup>a</sup> El fomento de la cultura, de la investigación y, en su caso, de la enseñanza de la lengua de la Comunidad Autónoma. 18.<sup>a</sup> Promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial. 19.<sup>a</sup> Promoción del deporte y de la adecuada utilización del ocio. 20.<sup>a</sup> Asistencia social. 21.<sup>a</sup> Sanidad e higiene. 22.<sup>a</sup> La vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones. La coordinación y demás facultades en relación con las policías locales en los términos que establezca una ley orgánica. Transcurridos cinco años, y mediante la reforma de sus Estatutos, las Comunidades Autónomas podrán ampliar sucesivamente sus competencias dentro del marco establecido en el artículo 149.

<sup>413</sup> En este sentido: STC 56/1986 y 149/1991.

<sup>414</sup> El sistema de organización jurídica administrativa territorial de España é distinto del sistema brasileño. Sin embargo, en cuanto a distribución de competencias, existen algunos puntos semejantes. Es lo que ocurre en respecto a la distribución de competencias de la Comunidades Autónomas, cuando utiliza algunos criterios para establecer la repartición de competencias desde el punto de vista territorial. En este contexto, es semejante al sistema brasileño: la adopción del criterio del principio de la subsidiariedad en relación a la distribución de competencia de las Comunidades Autónomas Españolas; la observancia del sistema de competencia residual y la aplicación de la competencia supletoria del Estado en respecto al ordenamiento autonómico. Véase FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio. *Fundamentos Jurídico-Positivos*. En FERNANDO PABLO, M., GONZÁLEZ BUSTOS, M<sup>a</sup>. A, GONZÁLEZ IGLESIAS, M. A., y FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D.: *Fundamentos de Derecho Administrativo*, Cuadernos de Derecho Administrativo I. Ed. Ratio Legis, Salamanca, 2012, pp. 120-121.

tienen competencia exclusiva, aunque concurrente con otras Administraciones Públicas, sobre las siguientes materias: ordenación del territorio, urbanismo y vivienda; sobre los montes y aprovechamientos forestales; la gestión en materia de protección del medio ambiente; en respecto a los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma y las aguas minerales y termales.

Y por ello, corresponde a las Comunidades Autónomas dictar las normas legales que afecten a los temas arriba descritos, sin perjuicio de que tal competencia haya de integrarse sistemáticamente con aquellas otras Estatales que pueden incidir puntualmente sobre las materias relacionadas.<sup>415</sup>

Por su parte, como preceptúa el artículo 148, párrafo 1º, inciso 9 de la Constitución (LA LEY 2500/1978), las Comunidades Autónomas han asumido, vía Estatutos de Autonomía, competencias relativas a la gestión en materia de protección del medio ambiente. En este contexto, al legislador autonómico le corresponde en exclusiva el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica nacional.<sup>416</sup>

Luego, en general, actualmente al Estado le corresponde la legislación básica en materia de medio ambiente y a las Comunidades Autónomas el desarrollo de la legislación básica y la ejecución de la legislación básica nacional y la facultad de dictar normas adicionales de protección del medio ambiente, a través de leyes y reglamentos propios. También se atribuye a las Comunidades Autónomas la gestión ordinaria de la protección ambiental, dónde se incluye la ejecución, la administración y la fiscalización.<sup>417</sup>

---

<sup>415</sup> Sobre la organización territorial del Estado Español, véase FIGUEROA GUERRERO, Fernando Fernández. *Organización y coordinación interadministrativa*. Esta doctrina forma parte del libro *Derecho Urbanístico de Andalucía*, edición nº 2, Editorial El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 2006. LA LEY 5984/2007, p. 02.

<sup>416</sup> HERRERA DE REY, Joaquín José. *Principios constitucionales. Distribución competencial*. Esta doctrina forma parte del libro *La defensa jurídica contra la contaminación acústica*, edición nº 1, Editorial LA LEY, Madrid, Mayo 2008. LA LEY 8826/2010, p. 6.

<sup>417</sup>. En este sentido: (SsTC 149/1991, de 4 de Julio, 102/1995, de 26 de Junio, y 194/2004, de 10 de Noviembre). Igualmente está la mayoría doctrinaria, como por ejemplo FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio. *Sistema jurídico-administrativo de protección del medio ambiente*, 2º edición, Ratio Legis, Salamanca, 2013, pp. 146-147.



Sobre las normas de desarrollo normativo y normas adicionales de protección ambiental, la doctrina y jurisprudencia entienden que ambas las normas colaboran a las Comunidades Autónomas para que las dicte una política autonómica propia en materia ambiental, siempre que, unas y otras, sean compatibles, no contradigan, ignoren, reduzcan o limiten la protección establecida en la legislación básica del Estado. Es decir, el ordenamiento autonómico propio para la protección del medio ambiente está compuesto por el conjunto constituido por las normas de desarrollo y las adicionales de protección ambiental.<sup>418</sup>

En cuanto a la norma de desarrollo normativo de la legislación básica del Estado en materia medioambiental, caracterizase por ser un límite a la restricción Estatal a la hora de establecer la legislación básica en la materia, una vez que la protección otorgada por la ley Estatal puede ser ampliada y mejorada por la ley autonómica en el sentido de adaptarlo a las circunstancias de cada Comunidad Autónoma. Ya las normas adicionales de protección del medio ambiente se caracterizan por establecieron, tras el carácter mínimo de las bases estatales, un mayor y mejor nivel de protección ambiental, diferenciándose de las normas de desarrollo por su mayor rigor en la tutela ambiental. Importante destacar que ambas las normas pueden ser dictadas en ausencia de legislación básica Estatal, pudiendo las Comunidades Autónomas ejercieren sus competencias constitucionales, debiendo, sin embargo, adaptarlas a una posterior normativa básica que venga a ser establecida por el Estado y bajo su aprobación pertinente y oportuna.<sup>419</sup>

Notase que las Comunidades Autónomas pueden arrogarse competencias de diversa naturaleza en relación con el medio ambiente. Por un lado, la Constitución les

---

<sup>418</sup> Vid. STC 170/1989, de 19 de octubre.

<sup>419</sup> Sobre las normas de desarrollo normativo y normas adicionales de protección ambiental, Tomás Quintana López explica que: " En efecto, frente a la identificación entre las disposiciones autonómicas de desarrollo normativo y las también autonómicas normas adicionales de protección, a nuestro juicio resulta más provechoso tratar de buscar en unas y otras normas autonómicas de tutela ambiental funciones ordinamentales diferentes, sin perjuicio de que tanto las unas como las otras deban contribuir conjuntamente a que las Comunidades Autónomas —hoy todas competentes para ello— puedan, mediante su aprobación, erigir políticas propias de protección ambiental a partir de la legislación básica estatal, políticas autonómicas propias cuya legitimidad constitucional está aceptada desde la STC 64/1982, de 4 de noviembre...". Confróntese QUINTANA LÓPEZ, Tomás, *Titularidad y ejercicio de competencias en materia de protección ambiental en Castilla y León*, en QUINTANA LÓPEZ, Tomás. (Dir.), CASARES MARCOS, Anabelén. (Coord.), y otros, *Derecho Ambiental en Castilla y León*, 2º ed., Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2009, p. 37.

atribuye competencia para dictar normas adicionales de protección ambiental. Por otro lado, el artículo 149-3º establece cláusula residual en materia de competencia, de manera que permite a las Comunidades Autónomas integrar competencias ambientales como propias en sus Estatutos las materias que no estén atribuidas en exclusiva al Estado por la misma Carta Magna. Es decir, debe precisarse que además de las competencias expresas en el artículo 148 de la Constitución, las Comunidades Autónomas pueden asumir todas las demás competencias que no estén expresamente arrojadas en exclusiva al Estado, respetando el carácter residual.<sup>420</sup>

Siguiendo este precepto general, se puede decir que todas las competencias de gestión ambiental están atribuidas a las Comunidades Autónomas, mientras que al Estado le incumbe únicamente la elaboración y aprobación de la normativa básica, las relaciones internacionales y la coordinación y mediación entre Comunidades Autónomas. Sin embargo, no es lo que sucede en la práctica, ya que la legislación ambiental no es unitaria, sino que para cada recurso o apartado ambiental existen leyes diferentes, como por ejemplo: Leyes de Residuos, de Aguas, de Montes, de Residuos, de Minas, etc.

Por lo tanto, se puede concluir que la gestión específica depende de las Comunidades Autónomas, siempre y cuando tengan desarrollada su propia legislación, desde que no sea menos restrictiva que la Estatal y tengan definido un Órgano Ambiental. En caso contrario se aplica la legislación Estatal, que también es de aplicación cuando un determinado proyecto afecta a dos o más Comunidades Autónomas, en los términos de la competencia supletoria del Estado.<sup>421</sup>

En cuanto a la Organización Administrativa de protección ambiental Autonómica, las competencias ambientales se atribuyen en las Comunidades

---

<sup>420</sup> FERNÁNDEZ SALMERÓN, Manuel; SORO MATEO, Blanca. *La articulación del ordenamiento jurídico ambiental en el estado autonómico*. Ed. Atelier, Barcelona, 2001, pp.47-54.

<sup>421</sup> GARMENDIA SALVADOR, Alfonso. Et. al. *Evaluación de impacto ambiental*. Editora Pearson Educación, Madrid, 2005, p.63. La jurisprudencia entiende también que la gestión o ejecución en materia ambiental se considera como una competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, por lo que los actos de ejecución de carácter estatal no resultan admisibles en principio, y sólo caben cuando concurren circunstancias excepcionales, como cuando la intervención separada de las diversas Comunidades Autónomas no permita salvaguardar la eficacia de las medidas a tomar y resulte necesaria una decisión unitaria del Estado a causa de poderosas razones de seguridad y grave y urgente necesidad. Confróntese STC 329/1993, de 12 de noviembre y STC 102/1995, de 26 de junio.

Autónomas concentradas en un solo Órgano, instituyéndose a una Consejería o Departamento para la gestión de la política ambiental, aunque en bastante casos esta competencia se comparte todavía con otras dependencias administrativas, como la de ordenación del territorio o la de agricultura.

Importante destacar que el complejo sistema de distribución constitucional de competencias ambientales provoca muchas veces situaciones conflictivas entre el Estado y las Comunidades Autónomas, lo que exige del Poder Público una medida de coordinación y colaboración entre ambas administraciones. Esto hecho resultó en la creación de un Órgano donde se debatieran las cuestiones ambientales que forzosamente afectaban las dichas Administraciones, de manera que se instituyó como Órgano coordinador la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente, Órgano colegiado previsto legalmente en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas (LRJAP) con carácter general en el que se reúnen, con el fin de asegurar en todo momento la necesaria coherencia de la actuación de las Administraciones Públicas y, en su caso, la imprescindible coordinación y colaboración de los representantes del Estado y de las Comunidades Autónomas para intercambiar puntos de vista, examinar en común los problemas de cada sector y las medidas proyectadas para afrontarlos y resolverlos.<sup>422</sup>

### **3.3 - Las competencias ambientales atribuidas a las Administraciones Locales**

La Administración Local, compuesta por las Entidades Locales caracterizadas sobre todo por los Municipios y Provincias, con escalón inferior tras el Estado y las Comunidades Autónomas, encuentra en los artículos 140 a 142<sup>423</sup> de la

---

<sup>422</sup> Sobre la Organización Administrativa de protección ambiental Autonómica véase LOZANO CUTANDA, Blanca y ALLI TRUJILLAS, Juan-Cruz. *Administración y Legislación Ambiental*, Ed. Dinkinson, 5º edición, Madrid, 2009, p.137.

<sup>423</sup> Ambos los artículos tratan del capítulo segundo, que así lo señala: "De la Administración Local. Artículo 140: La Constitución garantiza la autonomía de los municipios. Estos gozarán de personalidad jurídica plena. Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los Concejales. Los Concejales serán elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, en la forma establecida por la ley. Los Alcaldes serán elegidos por los Concejales o por los vecinos. La ley regulará las condiciones en las que proceda el régimen del concejo abierto. Artículo 141: La provincia es una entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios y división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado. Cualquier alteración de los límites provinciales habrá de ser aprobada por las Cortes Generales mediante ley orgánica. El Gobierno y la administración autónoma de las provincias estarán encomendados a Diputaciones u otras Corporaciones de carácter representativo. Se podrán crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia. En los archipiélagos, las islas tendrán además su

Constitución Española (LA LEY 2500/1978) la confirmación de la autonomía de los Municipios y Provincias y otras Administraciones Locales. Sin embargo, la Constitución, de acuerdo con la teoría de la autonomía local y su garantía, no proviene a una delimitación exacta de las competencias correspondientes a las Entidades Locales.<sup>424</sup>

En este contexto, teniendo en cuenta que la asignación de competencias concretas a los Entes Locales depende de la legislación básica del Estado y, en su marco, de las leyes autonómicas, y con la finalidad de que la autonomía reconocida y garantizada tuviera un contenido determinado, la Ley de Bases sobre Régimen Local (Ley 7/1985, de 2 de abril - LBRL) instituyó ciertas atribuciones municipales para garantizar su cumplimiento.<sup>425</sup>

A tal efecto, atribuye al Municipio una amplia capacidad genérica de actuación para promover actividades y prestar los servicios públicos que afecten a las

---

administración propia en forma de Cabildos o Consejos. Artículo 142: La Haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas".

<sup>424</sup> María Ángeles González Bustos destaca las competencias y sus conflictos en relación a materia de urbanismo y ordenación de territorio, señalando cuestiones medioambientales en cuanto a las competenciales de las Entidades y sus principales puntos conflictivos. En el caso de las competencias Autonómicas y de la Administración Local, explica que: " La Constitución Española, a diferencia de lo que sucede con las competencias del Estado y las CCAA, no establece las competencias que le corresponden a las Corporaciones Locales; únicamente hace referencia, en el art. 137 CE, a la autonomía local entendida como el derecho de las entidades locales de participar en el gobierno y en la administración de los asuntos que le son propios. Conforme a lo cual se les reconoce un mínimo competencial que puede ser aumentado o reducido pero nunca eliminado entrando en juego las competencias en materia de urbanismo y ordenación del territorio. La Administración Local es el ámbito de actuación que más cercano se encuentra con el ciudadano y por tanto incide más directamente en la cuestión que analizamos, encontrándonos con competencias propias en materia de urbanismo y correspondiendo su concreción al legislador sectorial". Confróntese: GONZÁLEZ BUSTOS, María Ángeles. *Distribución y conflicto de competencia*, en QUINTANA LÓPEZ, T. (Dir.), FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., y otros, *Derecho Urbanístico Guía teórico-práctica*, Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2011, p. 19.

<sup>425</sup> El sistema de competencias de las Entidades Locales se reguló sobre la idea de la participación competencial. Este sistema señala que, siendo los titulares primarios de todas las materias el Estado y las Comunidades Autónomas (por lo que únicamente ellos tienen potestad legislativa), las competencias concretas de las Administraciones Locales serán las que les atribuyan las leyes estatales y autonómicas reguladoras de las materias concretas, de los sectores concretos de la acción pública. Sobre este tema, véase ALMONACID LAMELAS, Víctor. *El sistema de determinación de las competencias locales ante el segundo Pacto Local. Situación actual: exposición y crítica. Propuestas de mejora: el Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local y las mociones de la FEMP*. El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Nº 18, Sección Actualidad, Quincena del 30 Sep. Al 14 Oct. 2005, Ref. 2966/2005, pág. 2966, tomo 3, Editorial El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados. LA LEY 7765/2005, p.03.

necesidades y a las aspiraciones de la comunidad vecinal. Ello observa el criterio de la gestión de sus intereses locales y en el ámbito de sus competencias<sup>426</sup>, como por ejemplo materia de seguridad en los lugares públicos, servicios sociales, promoción y gestión de viviendas, protección del medio ambiente, etc.<sup>427</sup>

La misma Ley de Bases sobre Régimen Local también definió en el medio de sus competencias municipales, en carácter obligatorio, una categoría de determinados servicios, que por su naturaleza básica y elemental para satisfacción de las necesidades vecinales, deberá ser atendida por los Municipios de forma imperativa. Utilizase también el criterio en función del número de habitantes además del interés general y esencial. En efecto, impone la prestación de ciertos servicios públicos en todos los

---

<sup>426</sup> En cuanto a la autonomía garantizada a las Entidades Locales y sus intereses, la doctrina apunta que: "La Ley Básica de Régimen Local de 2 de abril 1985 dice en su art. 2 que «para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las entidades locales, la legislación del Estado y la de las CC.AA.... deberá asegurar a los Municipios, las Provincias y las Islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que procedan en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la entidad local, de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos". La LBRL establece, no obstante, una lista de materias, las conocidas como competencias propias, en las que, por considerarse que se hallan siempre implicados intereses locales, deberán producirse necesariamente atribuciones legislativas de competencias. La protección del medio ambiente aparece como una de estas competencias propias, por lo que cualquier norma estatal o autonómica que incida en este sector deberá en principio reconocer competencias en la materia a los Municipios. Vid. PÉREZ LUQUE, Antonio. *¿Existe materialmente la Autonomía Local?* El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Nº 14, Sección Colaboraciones, Quincena del 30 Jul. al 14 Ago. 2002, Ref. 2437/2002, p.. 2437, tomo 2, Editorial El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados. LA LEY 4136/2003, pp. 03.

Esta característica es semejante con el criterio de competencia municipal en Brasil, que tiene como uno de los requisitos el reconocimiento del "interese local" como criterio de atribución de competencia. Sobre autonomía e interese local, confróntese ARNALDO ALCUBILLA, Enrique. *Las competencias estatales y autonómicas para regular el régimen local*. El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Nº 7 bis, Sección Colaboraciones, Quincena del 15 al 29 Abr. 2006, Ref. 1391/2006, pág. 1391, tomo 1, Editorial LA LEY. LA LEY 1836/2006, pp. 1-13.

<sup>427</sup> Diferente del sistema Brasileño, las competencias de las Entidades Locales en España se regularon sobre la base de la participación de competencia, o sea, los únicos poseedores de potestad legislativa, es decir, el Estado y las Comunidades Autónomas, son los titulares primarios de todas las materias, de manera que las competencias concretas de las Administraciones Locales serán las que les atribuyan las leyes Estatales y las leyes de las Comunidades Autónomas, que en el marco de la legislación básica, tienen capacidad para establecer competencias concretas a las Entidades Locales. Tales competencias tienen que ser suficientes para que las Entidades locales puedan por sí mismas gestionar y proteger los intereses locales implicados en cada caso concreto, y se lo puede concretarse a través de autonomía administrativa e incluso potestad para dictar reglamentos. Sin embargo, a tenor de lo que dispone la Constitución Brasileña, no cabe duda de que en términos de competencia y autonomía administrativa y ambiental, los Municipios brasileños tienen un sistema distinto, que abarca mayor poder y potestad legislativa, obedeciendo también el marco mínimo de protección ambiental establecido por la norma general (básica) dictada por la Unión.

Municipios y otros según tramos de población, así como reserva a los Municipios determinadas actividades o servicios esenciales.<sup>428</sup>

En cuanto al medio ambiente, las competencias ambientales del Municipio se ejercen dentro del esquema competencial que define la LBRL y que responde a los siguientes servicios: la protección de la salubridad pública; los servicios de limpieza viaria; los de recogida y tratamiento de residuos y de alcantarillado y tratamiento de aguas residuales y la prevención y extinción de incendios. Asimismo la ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística; los parques y jardines y la ordenación del tráfico de vehículos.

En los Municipios con población superior a 5.000 habitantes se prevén, además, parque público y tratamiento de residuos. Ya en los Municipios con población superior a 20.000 habitantes se instituyen, además, protección civil prevención y extinción de incendios, y en los Municipios con población superior a 50.000 habitantes se prevé expresamente, además, protección del medio ambiente.<sup>429</sup>

Importante señalar que en caso de que la Entidad Local no poseer capacidad para ejecutar la prestación de los servicios mínimos, podrá haber dispensa, previa solicitud a la Comunidad Autónoma. La justificación es basada en que el interés general y esencial para la Comunidad Autónoma es que todos los Municipios presten servicios mínimos de forma adecuada a sus vecinos. Además, la legislación prevé que más allá de las competencias propias del Municipio, la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y otras Entidades Locales podrán delegar competencias a los Municipios en relación a materias que alcancen a sus intereses propios.<sup>430</sup> Sin embargo,

---

<sup>428</sup> FANLO LORAS, Antonio. *La atribución de competencias a los entes locales en la ley estatal de régimen local*. El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Nº 7 bis, Sección Colaboraciones, Quincena del 15 al 29 Abr. 2006, Ref. 1429/2006, pág. 1429, tomo 1, Editorial LA LEY. LA LEY 1829/2006, pp. 02-03.

<sup>429</sup> GÓMEZ PUERTO, Ángel B. *El Medio Ambiente en la Constitución de 1978. El papel de la Administración Local en la efectividad del derecho constitucional al medio ambiente: la experiencia de la Ciudad de Córdoba*. Diario La Ley, Nº 6342, Sección Doctrina, 19 Oct. 2005, Ref. D-234, Editorial LA LEY. LA LEY 4936/2005, pp. 21-22.

<sup>430</sup> Este sistema de delegación de competencias tiene cierta semejanza con lo que dispone la nueva legislación ambiental brasileña en cuanto al Licenciamiento Ambiental. De forma semejante en Brasil, la nueva Ley Federal 140/2011, instituye en su artículo 4º los instrumentos de cooperación institucional que los Entes de la Federación pueden podrán considerar. Entre ellos está la Delegación de atribuciones y actuaciones administrativas de un Ente Federativo a otro.

esta delegación está condicionada a una mayor participación ciudadana y la mejora de la eficacia de la gestión pública.

Cabe subrayar que en ámbito Municipal, puede ser establecido una cláusula de competencias complementarias respecto de las que corresponden a otras Administraciones, de manera que, los Municipios pueden realizar actividades complementarias en particular a las relativas a la educación, cultura, promoción de la mujer, sanidad e incluso la protección medioambiental<sup>431</sup>. Además, en relación con las materias a las que se refiere ese precepto, los Municipios ostentarán competencias de ejecución que no se encuentren conferidas a otras Administraciones por la legislación sectorial, observando así el respeto a la competencia residual.<sup>432</sup>

A tal efecto, la LBRL, concede legitimación a los Municipios mediante la aprobación de ordenanzas de incidencia de protección ambiental, para disciplinar a través, del ejercicio de su potestad reglamentaria, la protección del medio ambiente de su término municipal. Con todo, esta competencia ha de ejercerse siempre respetando los límites en que maneja esta potestad, es decir, siempre respetando limitaciones constitucionales, y las leyes Estatales o Autonómicas, de acuerdo con las imposiciones del específico sistema de integración normativa derivado del reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de protección del medio ambiente.<sup>433</sup>

---

<sup>431</sup> La competencia complementaria y residual en ámbito municipal, así como el criterio del principio de la subsidiariedad, también coincide con los aspectos de competencia municipal en Brasil.

<sup>432</sup> Sobre las características de las competencias municipales véase FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio. *Fundamentos Jurídico-Positivos*. En FERNANDO PABLO, M., GONZÁLEZ BUSTOS, M<sup>a</sup>. A, GONZÁLEZ IGLESIAS, M. A., y FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D.: - *Fundamentos de Derecho Administrativo*, Cuadernos de Derecho Administrativo I. Ed. Ratio Legis, Salamanca, 2012, pp. 147-149.

<sup>433</sup> La doctrina y jurisprudencia Española señalan que la actuación municipal a través de la aprobación de ordenanzas de incidencia en la protección ambiental está llamada a colmar las lagunas de la regulación existente o a mejorar aspectos ya regulados por la legislación sectorial o ambiental de origen Estatal o Autonómica, sin que las ordenanzas puedan suponer vulneración alguna de lo dispuesto en las leyes o reglamentos de desarrollo de las mismas, que operarían a modo de vinculación, o incorporar per *saltum* normas reglamentarias a partir de la legislación básica estatal cuando su desarrollo esté expresamente atribuido a la Comunidad Autónoma. Incluso reconoce que las Ordenanzas Locales tiene abierta la posibilidad de tipificar infracciones y sanciones, aunque no por supuesto en forma genérica e indiscriminada. La tipificación y sanción no pueden aprobarse preceptos contrarios a las leyes. En este sentido STS de 6 de febrero de 1996, Ar. 1098 y STS de 29 de septiembre de 2003 (*Tol 314409*). Sobre las competencias municipales véase QUINTANA LÓPEZ, Tomás, *Titularidad y ejercicio de competencias en materia de protección ambiental en Castilla y León*", en QUINTANA LÓPEZ, Tomás.

En cuanto a la Organización Administrativa de protección ambiental de las Entidades Locales, aquí considerando el Municipio, los Ayuntamientos cuentan en la actualidad con la frecuencia de una Concejalía con competencias ambientales, a la que también con frecuencia se le suman otras competencias más o menos próximas como la de urbanismo.<sup>434</sup>

Todavía tratándose de Administración Local, están las Provincias y las otras Administraciones Locales. La Provincia es una Entidad local determinada por la agrupación de Municipios, que posee autonomía para la gestión de sus respectivos intereses, y que cuenta con personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines. Su gobierno y administración autónoma corresponden a la Diputación Provincial, integrada por el Presidente y los diputados provinciales.

El sistema de distribución de competencia es lo mismo que de los Municipios, de manera que la Ley de Bases sobre Régimen Local previó competencias propias de la Diputación las que les atribuyan, en este concepto, las leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas en los diferentes sectores de la acción pública.

Sus principales competencias funcionales son en relación a: la coordinación de los servicios municipales entre sí para la garantía de la prestación integral y adecuada de los mismos; la asistencia y la cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión; la prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal; la cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y en la planificación en el territorio provincial, de acuerdo con las competencias de las demás

---

(Dir.), CASARES MARCOS, Anabelén. (Coord.), y otros, *Derecho Ambiental en Castilla y León*, 2º ed., Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2009, pp. 53-60.

<sup>434</sup> La doctrina Española centrarse en las competencias municipales y, por consiguiente, en la organización municipal porque son éstos los titulares de las competencias ambientales. Esto no significa que las Provincias carezcan de importancia en este ámbito, pues tienen competencias de apoyo a los Municipios en el ejercicio de las que son propias de aquéllos. Entre estos ejercicio propios, están los relativos a la protección ambiental, máxime a la vista de la dispar situación de los municipios, dado su diversidad en cuanto al números de habitantes en sus áreas territoriales, lo que dificulta tanto un tratamiento como una regulación legal homogéneos, al igual que no resulta fácil una exposición comprensiva de realidades organizativas y funcionales tan sumamente distintas. Sobre la Organización Administrativa de protección ambiental de las Entidades Locales BETANCOR RODRÍGUEZ, Andrés. *Instituciones de Derecho Ambiental*, Ed. La Ley, Madrid, 2001, p. 283.



Administraciones Públicas en este ámbito; y en general, el fomento y la administración de los intereses peculiares de la Provincia.<sup>435</sup>

En cuanto a las otras Administraciones Locales, siguiendo el mismo patrón jurídico administrado, la Ley de Bases sobre Régimen Local establece otras Entidades Locales, cuyas cuales las principales son las siguientes: las Comarcas, formadas por agrupaciones de Municipios cuyas características determinen intereses comunes precisados de una gestión propia o demanden la prestación de servicios de dicho ámbito; Áreas Metropolitanas, que son Entidades constituidas por los Municipios de grandes aglomeraciones urbanas entre cuyos núcleos de población existan vinculaciones económicas y sociales que hagan necesaria la planificación conjunta y la coordinación de determinados servicios y obras y las Mancomunidades municipales, que son asociaciones de Municipios formadas para la ejecución en común de obras y servicios determinados de su competencia.

En tema de medio ambiente, por lo que respecta a la Provincia y otras Administraciones Locales, sus competencias en materia ambiental también son de apoyo a los Municipios en el ejercicio de las que son propias de aquéllos. No obstante, la LBRL atribuye a la Diputación como competencia propia la relativa a la prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal. Luego, no hay dudas que entre estos servicios se encuentran, con bastante frecuencia, los relativos a la protección ambiental.<sup>436</sup>

### **3.4 - Las principales cuestiones conflictivas en materia de competencias ambientales**

La doctrina y jurisprudencia en España señalan que el sistema de distribución competencial en materia de protección ambiental establecido por la

---

<sup>435</sup> FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio. *Fundamentos Jurídico-Positivos*. En FERNANDO PABLO, M., GONZÁLEZ BUSTOS, M<sup>a</sup>. A, GONZÁLEZ IGLESIAS, M. A., y FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D. *Fundamentos de Derecho Administrativo*", Cuadernos de Derecho Administrativo I. Ed. Ratio Legis, Salamanca, 2012, pp. 150-152.

<sup>436</sup> LOZANO CUTANDA, Blanca y ALLI TRUJILLAS, Juan-Cruz. *Administración y Legislación Ambiental*, Ed. Dinkinson, 5º edición, Madrid, 2009, pp.131-133.

Constitución Española es bastante complejo y conflictivo. Ello porque el carácter complejo y multidisciplinario que tienen las cuestiones relativas al medio ambiente hacen que éstas afecten a los más variados sectores del ordenamiento jurídico y provoque una correlativa complejidad en el reparto de competencias entre el Estado, las Comunidades Autónomas y Entidades Locales.<sup>437</sup>

Esto hecho, es decir, el carácter pluridisciplinar o intersectorial que recubre la protección ambiental, justifica la incidencia de otras materias relacionadas a las cuestiones ambientales en el sistema constitucional de distribución de competencias. Como consecuencia de ello, empiezan a surgir cuestiones conflictivas que generan incertidumbres y la consecuente inseguridad jurídica que vulnera el sistema de distribución de competencias ambientales entre el Estado y las Comunidades Autónomas.<sup>438</sup> Las cuestiones más destacables están relacionadas a: múltiples interferencias recíprocas derivadas del carácter intersectorial que reviste la protección ambiental (la concurrencia y entrecruzamiento competencial); la mayor concentración de competencia ambiental en las manos del Estado y también de las Comunidades Autónomas; el empleo de terminología que resulta chocante con la distribución competencial existente, entre otros muchos.<sup>439</sup>

---

<sup>437</sup> En este sentido está la Jurisprudencia: STC 64/1982, de 4 de noviembre, y la STC 102/1995, de 26 de junio.

<sup>438</sup> Sobre los conflictos relacionados a la distribución y delimitación de competencia ambiental, así como sus criterios y resoluciones, la doctrina destaca que: " Todo sistema de competencias que utilice la técnica de atribución de títulos puede dar lugar a una concurrencia de los mismos que dificulte la determinación de la concreta instancia competente para legislar. Cuando la delimitación competencial se efectúa sobre la base del principio de territorialidad, como de hecho tiene lugar entre Estados, el único elemento distorsionador de la competencia viene derivado del elemento extranjería. Más, cuando entran en juego otros criterios como el funcional y el material-concurriendo o no con el de territorialidad-surgen además el tortuoso problema de la concurrencia de títulos, que puede provocar tanto una duplicidad normativa sobre una concreta materia por superposición de normas, como una laguna normativa por dejación competencial." Confróntese FERNÁNDEZ SALMERÓN, Manuel; SORO MATEO, Blanca. *La articulación del ordenamiento jurídico ambiental en el estado autonómico*. Ed. Atelier, Barcelona, 2001, pp.99-100.

<sup>439</sup> Andrés Betancor Rodríguez hace un estudio detallado sobre la distribución de competencia en materia ambiental en España, con base en las interpretaciones de la doctrina del Tribunal Constitucional. En su trabajo, señala las principales dificultades de delimitación-interrelación de esta materia, destacando las siguientes perspectivas: los principales conflictos y dudas del alcance de la competencia Estatal en cuanto a su legislación básica frente a la competencia de las Comunidades Autónomas y sus capacidades para desarrollar la legislación básica y instituir normas adicionales de protección; la protección ambiental como técnica o medios de protección del medio ambiente; la protección ambiental como una materia residual y la competencia de ejercicio supletorio respecto de otras competencias específicas, considerando esta interpretación la competencia correspondiente como competencia sustantiva pero residual y supletoria; que la competencia sobre protección ambiental es una competencia finalista lo que la convierte en una super competencia que le permite afectar cualquier otra materia y los entrecruzamientos

En el caso de la mayor concentración de competencia ambiental en las manos del Estado y también de las Comunidades Autónomas, señala la doctrina de Blanca Lozano Cutanda:

"El Estado ostenta así, además de la competencia exclusiva para establecer la legislación básica en materia de medioambiente, un conjunto de competencias en cuyo ejercicio debe desarrollar una política de protección ambiental, como son la legislación y ordenación de los aprovechamientos hidráulicos supracomunitarios (art. 149.1.22 CE), las bases del régimen minero y energético (art. 149.1.25), o la defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental Español (art. 149.1.28 CE).

Lo mismo ocurre con las comunidades autónomas, pues la Constitución les reconoce la posibilidad de asumir la competencia exclusiva sobre diversas materias íntimamente conexas con el medioambiente (ordenación del territorio y urbanismo, agricultura, aprovechamientos hidráulicos de interés de la Comunidad Autónoma, caza y pesca fluvial), por lo que estas competencias pueden entrar en conflicto con la del Estado para dictar la legislación básica ambiental. Así, por poner un ejemplo, la competencia del Estado para establecer la legislación básica de protección de la fauna silvestre como elemento del medioambiente penetra necesariamente en el ámbito de la competencia exclusiva que numerosas comunidades autónomas han asumido en materia de caza y pesca, al amparo de la previsión constitucional que permite tal asunción de competencias (art. 148.1.11 de la Constitución)."<sup>440</sup>

En este contexto, observase el conflicto de competencias exclusivas del Estado y de las Comunidades Autónomas en razón de la duda existente respecto a lo que ha de ser el ámbito competencial legítimo de cada uno de los entes afectados. Es decir, si la materia se corresponde a legislación básica estatal o es de desarrollo de la misma, pues la calificación dada por una de las partes, que normalmente lo hace el Estado, por derivarse de una unilateral interpretación, no tiene por qué ser siempre la correcta.<sup>441</sup>

---

competenciales que se producen entre títulos relativos a materias relacionadas con el medio ambiente. En este caso, no se trata de un entrecruzamiento entre el título relativo a la protección ambiental y otros títulos, sino entre títulos relativos a recursos o actividades con incidencia ambiental. Esto obedece a que la materia ambiental tiene un carácter complejo y polifacético. Véase BETANCOR RODRÍGUEZ, Andrés. *Instituciones de Derecho Ambiental*, Ed. La Ley, Madrid, 2001, pp. 432-493.

<sup>440</sup> LOZANO CUTANDA, Blanca. *Derecho Ambiental Administrativo*, 11ª edición, 1ª edición en la Editora LA LEY, Madrid, 2010, pp. 163-164.

<sup>441</sup> Así el Tribunal Constitucional ha afirmado entre otras en sentencia núm. 214/1989 de 21 de diciembre: «... ello no asegura que la ley básica estatal y sectorial, que tal cosa disponga, sea sin más, constitucional. /... Es cierto que al usar de sus facultades legislativas sobre materias de su competencia tanto el Estado

Cabe señalar que todo sistema de distribución de competencias que utilice la técnica de atribución de títulos puede dar lugar a una concurrencia de los mismos que dificulte la determinación de la concreta instancia competente para legislar. Por tanto, en materia ambiental resulta frecuente la indefinición precisa de la repartición de competencia habida cuenta del entrecruzamiento y concurrencia de competencias de distinto alcance sobre un mismo objeto correspondientes, a su vez, a distintas instancias territoriales. Nacen, de este modo, colisiones entre normas que exigen su superación mediante la formulación de criterios uniformes y estables.<sup>442</sup>

Sin embargo, la jurisprudencia es pacífica en el sentido de que el fenómeno de la concurrencia y entrecruzamiento de competencias es perfectamente viable y acepto en la doctrina del Tribunal Constitucional. En este contexto, la concurrencia competencial sobre el mismo espacio no es en principio contrario a la Constitución.<sup>443</sup>

La disparidad terminológica de los Estatutos también suscita dificultades en la interpretación y entendimiento en el sistema de distribución de competencias. Existe un cierto nivel de confusión en cuanto la utilización del término "competencia exclusiva" de algunas Comunidades Autónomas en materia medioambiental, aunque esté expreso por ellas que la competencia exclusiva será ejercida observando y respetando la legislación básica del Estado.

Ya conocemos el carácter compartido de la función normativa sobre la protección ambiental entre el Estado y las Comunidades Autónomas según el diseño constitucional, así como la estrecha relación de la materia ambiental con otros sectores

---

como las Comunidades Autónomas han de operar a partir de un determinado entendimiento del bloque de constitucionalidad. Tal entendimiento que puede ser si se quiere denominado interpretación, se produce entonces sin embargo en conexión con una materia determinada, no como criterio abstracto de interpretación, y podrá ser siempre corregido por este Tribunal a través de las oportunas vías procesales.

<sup>442</sup> El Tribunal Constitucional ha reconocido siempre el carácter poliédrico de la materia medioambiental y el entrecruzamiento de competencias de las distintas administraciones territoriales, lo que tiene gran influencia a la hora de decidir la atribución competencia correspondiente. Véase GUERRERO ZAPLANA, José. *Introducción al medio ambiente*. Esta doctrina forma parte del libro *La responsabilidad medioambiental en España*, edición nº 1, Editorial LA LEY, Madrid, Julio 2010, LA LEY 14720/2010, pp. 01-18.

<sup>443</sup> La STC 77/1984 (LA LEY 8951-JF/0000), se punteó que: "No se oculta a este Tribunal que esta concurrencia sobre el mismo espacio físico puede plantar dificultades en casos concretos, pero tales dificultades no obstan al principio de que la concurrencia sea posible, sin que existan espacios exentos dentro del territorio de una Comunidad Autónoma".

de carácter diverso, objeto a su vez de un propio tratamiento competencial. Por ello, en el caso terminológico, hay de observar que por definición, una competencia no puede ser "exclusiva" si se comparte la potestad legislativa en la materia, pues tal hecho genera confusión en el sistema de distribución de competencias y atentan por ello contra el principio constitucional de seguridad jurídica. Resta evidente que el hecho de estar anunciado de forma diversa en los textos estatutarios de las Comunidades Autónomas provoca un choque con la distribución competencial existente.<sup>444</sup>

Importante señalar que este sistema general de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas es utilizado en los mismos términos a aquellos sectores correspondidos con la protección medioambiental que no instituyen un título competencial específico en el sistema constitucional de distribución de competencias, pero que son declarados en los Estatutos de Autonomía como una materia diversificada. Este hecho sirve para sanar dudas en cuanto a supuesta renuncia de las submaterias no relacionadas en los Estatutos al Estado, de manera que, salvo la concurrencia de circunstancias excepcionales, la competencia de ejecución o gestión en materia ambiental corresponde en exclusiva a las Comunidades Autónomas.<sup>445</sup>

Los casos especiales más destacados en la doctrina y reconocidos por la Jurisprudencia son los que se refieren a la distribución de competencias en materia de espacios naturales protegidos, siendo de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas por poseer carácter de título competencial diferente y excepcional<sup>446</sup>; y

---

<sup>444</sup> La doctrina destaca que: "Estas diferencias en las redacciones de los preceptos estatutarios reflejan las dificultades que plantea el entendimiento de las facultades reservadas al Estado por el art. 149.1.23 CE, ya que aquí la legislación básica posee la característica técnica de normas mínimas de protección que permiten 'normas adicionales o un plus de protección.'" Confróntese BETANCOR RODRÍGUEZ, Andrés. *Instituciones de Derecho Ambiental*, Ed. La Ley, Madrid, 2001, pp. 434.

<sup>445</sup> La obra de Javier Domper Ferrando aborda con carácter general algunas cuestiones relativas a la problemática distribución competencial en materia de medio ambiente. Véase DOMPER FERRANDO, Javier. *El medio ambiente y la intervención administrativa en las actividades clasificadas*, El Justicia de Aragón, Prensas Universitarias de Zaragoza & Ed. Civitas, vol. I: Planteamientos constitucionales, Madrid, 1992, pp. 132-288.

<sup>446</sup> La configuración de los espacios naturales protegidos como objeto de la competencia exclusiva de ciertas Comunidades Autónomas les otorga un mayor protagonismo y refuerza su posición sirviendo de freno para la penetración de las competencias estatales sobre protección del medio ambiente. En virtud de la competencia sobre espacios naturales protegidos, las Comunidades Autónomas que la tengan atribuida podrán dictar normas de protección y conservación de estos espacios y realizarla actividad de ejecución que estimen pertinente, siempre que respeten la legislación básica del Estado sobre protección del medio ambiente. Y ello, sin olvidar su encuadramiento en este marco más genérico, dentro del cual -por cierto- se formulan todas las anteriores referencias estatutarias, sin excepción alguna, con invocación explícita

también la distribución de competencia ambiental en relación a ordenación de territorio y urbanismo, que tiene competencia exclusiva asumida por los Estatutos Autonómicos, con reconocimiento jurisprudencial, exceptuando la actuación del Estado en casos de contradicción entre la planificación territorial autonómica, entre otros motivos excepcionales.<sup>447</sup>

Por otro lado, el reflejo de este complejo y conflictivo sistema de distribución de competencias presenta un punto positivo, según es observado por parte de la doctrina. Ello porque se entiende que nuevos ámbitos de protección ambiental son creados a partir de la iniciativa de las leyes Autonómicas, que frente a la reducida actuación Estatal en determinadas ocasiones, manifiestan un fuerte estímulo e incentivo sobre otras Autonomías y también sobre la legislación Estatal. Este hecho propicia una mayor actuación práctica en el sentido de elaboración de normas y leyes destinadas a la protección y preservación del medio ambiente.<sup>448</sup>

Ahora bien, en estos casos conflictivos, el Tribunal Constitucional ha añadido en más de una ocasión que la colaboración es expresión de un auténtico deber, por cuanto es inexorable e imprescindible, y también, por supuesto, la coordinación.<sup>449</sup>

---

del art.149.1.23 de la Constitución, como ya se dijo en el caso de los espacios naturales protegidos de La Garrotxa, el Macizo de Pedra Forca y la Cuenca Alta del Manzanares. Confróntese SS.TC 64/1982, 69/1982, 82/1982 y 170/1989.

<sup>447</sup> GONZÁLEZ BUSTOS, María Ángeles. *Distribución y conflicto de competencia*, en QUINTANA LÓPEZ, T. (Dir.), FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., y otros, *Derecho Urbanístico Guía teórico-práctica*, Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2011, p. 19.

<sup>448</sup> Así expresa la doctrina de Blanca Lozano Cutanda y Juan-Cruz Alli Trujillas: "Como elemento positivo de este reparto competencial en materia de medio ambiente hay que señalar, sin embargo, que en ocasiones las comunidades autónomas toman la iniciativa de legislar en nuevos ámbitos de protección ambiental y ejercen un efecto de "estímulo o acicate" sobre otras autonomías y sobre la legislación estatal. Un ejemplo muy claro de ello lo tenemos, como veremos, en el ámbito de los impuestos ambientales, en el que, frente a la reducida actuación estatal, las comunidades autónomas han demostrado una gran iniciativa y empuje a la hora de introducir impuestos con una finalidad de incentivo ambiental." LOZANO CUTANDA, Blanca y ALLI TRUJILLAS, Juan-Cruz. *Administración y Legislación Ambiental*, Ed. Dinkinson, 5º edición, Madrid, 2009, pp.161.

<sup>449</sup> La Jurisprudencia apunta a la colaboración y la coordinación como instrumentos idóneos para resolver los problemas de concurrencia competencial: "La proyección sobre un mismo medio físico o recurso natural de títulos competenciales distintos en favor del Estado o de las Comunidades Autónomas impone la colaboración entre ambas Administraciones; colaboración que "resulta imprescindible para el buen funcionamiento del Estado de las Autonomías", como ha señalado este Tribunal, por relación genérica a supuestos como el que ahora se plantea, en la STC 76/ 1983, de 5 de agosto. Más aún, este entrecruzamiento de competencias obliga, como queda dicho, a la coordinación entre las Administraciones implicadas. Confróntese la sentencia 227/1998. En el mismo sentido: SsTC: 64/1982; 13/1998; 103/1989 y 102/1995.

Así, notase que el Tribunal subraya que, en muchos casos, sólo a través de actuaciones conjuntas y coordinadas, bien sea mediante fórmulas procedimentales de intervención, bien mediante instrumentos de integración de políticas sectoriales, como el planeamiento, será posible el ejercicio de la competencia de una manera constitucionalmente adecuada de colaboración interadministrativa y de respeto competencial.<sup>450</sup>

A tal efecto, existen algunas técnicas<sup>451</sup> y criterios que la doctrina y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional vienen adoptando en la tentativa de viabilizar la colaboración deseada a través de actuaciones conjuntas y coordinadas de una manera constitucionalmente adecuada de colaboración interadministrativa y de respeto competencial, visando deslindar los conflictos competenciales. Los más destacables están directamente relacionados a los intereses, circunstancias y principios que de cierto modo, a través de la casuística doctrina constitucional, favorecen la aproximación de los límites entre materias y, más en concreto, para delimitar, desde el punto de vista material, los distintos aspectos del medio ambiente.<sup>452</sup>

---

<sup>450</sup> En este sentido: STC 227/1988.

<sup>451</sup> Sobre las técnicas que pueden hacer posible esta colaboración y coordinación, la doctrina de Andrés Betancor Rodríguez destaca algunas de ellas: la participación de la Comunidad Autónoma en los Órganos Estatales encargados de ejercer sus competencias sobre el espacio sobre el que la Comunidad también cuenta con competencias, a los efectos de integrar el interés de la Comunidad en el ejercicio de la competencia Estatal; la otra técnica es la de los informes autonómicos en el seno del procedimiento administrativo para otorgar el título administrativo que hace posible aprovechar el recurso hídrico. Véase BETANCOR RODRÍGUEZ, Andrés. *Instituciones de Derecho Ambiental*, Ed. La Ley, Madrid, 2001, pp. 489-493.

<sup>452</sup> Javier Domper Ferrando, considerando las dificultades y contradicciones que se plantean tanto para delimitar lo que deba entenderse por "medio ambiente" cuanto por la extensión que las potestades sobre el mismo pueden alcanzar en función de quién o quiénes las tengan atribuidas, destaca en su obra la importancia de localizar en la jurisprudencia constitucional cuáles sean los criterios utilizados por el Tribunal Constitucional en la delimitación de las materias competenciales en general, y su aplicación concreta para el medio ambiente en cuanto título material específico. Para ello, su trabajo subraya los criterios funcionales y materiales utilizados por la doctrina en general y por el Tribunal Constitucional, apuntando en cuanto al primero criterio (funcional), que el Tribunal Constitucional trata solamente de determinar si las funciones o poderes ejercitados (legislación básica, legislación de desarrollo o ejecución) corresponden a una u otra entidad. Ya en cuanto al segundo criterio (material), este sí más complejo y común en las discusiones de nivel competencial, el autor hace un recogido en las sentencias casuísticas del Tribunal Constitucional y presenta una serie de consideraciones y premisas capaces de asentar bases previas para la consolidación de diversos principios y criterios. Con base en ello, el autor manifiesta algunos métodos y fases para la búsqueda de criterios y principios, cuyos cuales señalamos aquí los más destacables: criterio de análisis de las fuentes; principios de instrumentalidad y de conexión material; principio de no vaciamiento; principios de especialidad y de especificidad o concreción. Igualmente el criterio objetivo y finalista, entre otras consideraciones importantes inherente a la definición de criterios y principios delimitadores de competencia. Véase DOMPER FERRANDO, Javier. *El medio ambiente y la intervención administrativa en las actividades clasificadas*, El Justicia de Aragón,

Según la doctrina de Blanca Soro Mateo y Miguel Fernández Salmerón, la posible sistematización de los distintos fundamentos que han servido al Tribunal Constitucional para delimitar la extensión material de la competencia normativa sobre protección ambiental cuando ésta se conecta con otras materias correspondidas con el medio ambiente, se queda caracterizada en los siguientes criterios: el interés tutelado o la finalidad perseguida por la norma como fundamento relevante para la determinación de la materia competencial; el interés preponderante de las normas en conflicto como criterio relevante para la determinación de la competencia y el interés general o supraautonómico como criterio de reconocimiento competencial al Estado. Asimismo los títulos competenciales excluyentes y circunstancias excepcionales que determinan el desplazamiento de la competencia Autonómica ordinaria; la razonabilidad, la proporcionalidad y el tratamiento uniforme como límites al ejercicio de competencias normativas sobre el medio ambiente y materias afines; y el medio ambiente como concepto residual en el marco de la distribución de competencias. También la utilización de técnicas jurídicas como elementos moduladores de la extensión de las competencias Estatales y la interpretación como herramienta de solución de conflictos competenciales.<sup>453</sup>

Con todo, el Principio de la Finalidad o criterio Teleológico, que considera el sentido y finalidad de las diversas normas objeto de conflicto en el que marque el aspecto predominante, es el principal fundamento relevante adoptado por el Tribunal Constitucional para la determinación de la materia competencial.<sup>454</sup>

Es decir:

"En estos casos, el criterio del Tribunal Constitucional ha sido el de admitir la coexistencia sobre un mismo ámbito físico o recurso natural de títulos competenciales diversos, «con la inexorable necesidad de

---

Prensas Universitarias de Zaragoza & Ed. Civitas, vol. I: Planteamientos constitucionales, Madrid, 1992, pp. 132-205.

<sup>453</sup> Sobre el concepto y características de cada uno de los criterios referidos, confróntese FERNÁNDEZ SALMERÓN, Manuel; SORO MATEO, Blanca. *La articulación del ordenamiento jurídico ambiental en el estado autonómico*, Ed. Atelier, Barcelona, 2001, pp.104-114.

<sup>454</sup> El Tribunal Constitucional elige corrientemente por acudir en esta fase al criterio finalista para resolver los entrecruzamientos de materias, observando el fin de la actividad si después de determinar el contenido inherente continúa el solapamiento. En cuanto al criterio finalista aplicado al medio ambiente, véase: STC 64/1982.



colaboración (SSTC 227/1988 y 103/1989) y, por supuesto, coordinación» (STC 102/1995), y, en caso de conflicto, utilizar el criterio teleológico, considerando que solo aquellas normas estatales cuyo objetivo directo e inmediato es la protección del medioambiente pueden invadir legítimamente las competencias autonómicas conexas.<sup>455</sup>

El Tribunal Constitucional ha reiterado la vigencia del Principio de la Finalidad o Teleológico, observando que será el sentido y finalidad de las diversas normas objeto de conflicto el que marque el aspecto predominante, enfatizando que su calificación como bases o normas básicas se infiere con facilidad de la propia finalidad directa e inmediata, como garantía de la salud y seguridad de las personas, en la que se justifican. De este modo, es preciso acometer el análisis individualizado de cada uno de esos preceptos desde la perspectiva material, de sus contenidos, a fin de corregir, en su caso, cualesquiera posibles excesos, respetando siempre a su finalidad y su materia.<sup>456</sup>

Sin embargo, parte de la doctrina critica la teoría adoptada por el Tribunal y sostiene que la delimitación de competencias con base a este criterio resulta bastante problemática y confusa. Los argumentos principales de esta parte doctrinaria son, primero, que la doctrina del Tribunal considera erróneamente que la competencia sobre protección ambiental es una competencia finalista, lo que la convierte en una súper-competencia que le permite afectar cualquier otra materia<sup>457</sup>; el segundo, que es evidente que toda actuación que haya de tener alguna repercusión sobre el medio físico puede tener una incidencia en el medioambiente, y la determinación de si dicha incidencia es o no directa e inmediata, resulta muy difícil de precisar.<sup>458</sup>

Para ellos, la posición más acertada, en conjunto con los demás criterios, es tratar de circunscribir las competencias Estatales al ámbito de lo "básico", de lo mínimo o indispensable para la protección ambiental, teniendo como finalidad evitar que la fuerza expansiva de la materia ambiental conlleve a un vaciamiento de las competencias

---

<sup>455</sup> LOZANO CUTANDA, Blanca. *Derecho Ambiental Administrativo*, 11º edición, 1º edición en la Editora LA LEY, Madrid, 2010, pp. 164-165.

<sup>456</sup> Sobre estos criterios, confróntese: STC 153/1989, STC 170/1989 y STC 36/1994.

<sup>457</sup> BETANCOR RODRÍGUEZ, Andrés. *Instituciones de Derecho Ambiental*, Ed. La Ley, Madrid, 2001, p. 433.

<sup>458</sup> LOZANO CUTANDA, Blanca. *Derecho Ambiental Administrativo*, 11º edición, 1º edición en la Editora LA LEY, Madrid, 2010, p. 165.

concurrentes de las Comunidades Autónomas. Incluso, el propio Tribunal Constitucional, en las SSTC 69/1988, de 19 de abril y 126/2002, de 23 de mayo, lo reconoce así cuando reitera, como criterio material para valorar la adecuación a sus límites de la normativa básica Estatal, la necesaria "evitación de que puedan dejarse sin contenido o inconstitucionalmente cercenadas las competencias autonómicas".<sup>459</sup>

Por otro lado, la interpretación como herramienta de solución de conflictos competenciales también es considerado un buen método para alcanzar una delimitación lo más precisa posible de los ámbitos competenciales que entran en colisión.<sup>460</sup>

Con todo, sentadas estas premisas, debemos añadir que el Tribunal Constitucional ha seguido diversos criterios sin sujetarse con carácter general a ninguno de ellos, y utilizándolos, en su conjunto o parcialmente, en la medida en que de una u otra manera le servían para resolver el conflicto, llegando incluso a decisiones contradictorias en su utilización.<sup>461</sup>

De hecho, nadie duda en cuanto a la complejidad relacionada al tema y siendo el Tribunal Constitucional el órgano responsable por decidir sobre la constitucionalidad o no relacionadas a los conflictos de competencias ambientales, le corresponde la ardua tarea de sanear el ordenamiento jurídico. Sin embargo, enfrentase una heterogénea y excesiva casuística doctrinal constitucional en relación al dicho tema, lo que hace muy difícil o casi imposible alcanzar un único principio delimitador válido en todo caso para determinar la extensión de la competencia sobre materias relacionadas con la protección del medio ambiente, en la medida en que el fundamento que unas veces sirve para ampliar el ámbito de lo ambiental, otras resulta ser su límite. Estas

---

<sup>459</sup> LOZANO CUTANDA, Blanca. *Derecho Ambiental Administrativo*, 11ª edición, 1ª edición en la Editora LA LEY, Madrid, 2010, pp. 164-165. También la STC 102/1995.

<sup>460</sup> En este sentido: "Por último, el recurso a criterios e instrumentos hermenéuticos es, como se sabe, operación habitual del operador jurídico. En tal sentido, se observa cómo el TC ha apelado en ocasiones tanto a unos como a otros como media de alcanzar una delimitación lo más precisa posible de los ámbitos competenciales que entran en colisión". FERNÁNDEZ SALMERÓN, Manuel; SORO MATEO, Blanca. *La articulación del ordenamiento jurídico ambiental en el estado autonómico*, Ed. Atelier, Barcelona, 2001, p.114. En la jurisprudencia: SsTC 153/1989, de 5 de octubre; 36/1994, de 10 de febrero y la STC 149/1991, de 4 de julio.

<sup>461</sup> DOMPER FERRANDO, Javier. *El medio ambiente y la intervención administrativa en las actividades clasificadas*, El Justicia de Aragón, Prensas Universitarias de Zaragoza & Ed. Civitas, vol. I: Planteamientos constitucionales, Madrid, 1992, p. 194.

justificativas hacen parte de la doctrina de Blanca Soro Mateo y Miguel Fernández Salmerón, que así señala tal situación:

"Al Tribunal Constitucional corresponde la compleja tarea de depurar el ordenamiento jurídico de aquellas normas que adolezcan de vicios de inconstitucionalidad, entre otros motivos -y por lo que al presente estudio interesa- por incurrir en un exceso competencial respecto al diseño constitucional. En materia ambiental resulta harto frecuente la presencia de dicho vicio habida cuenta del entrecruzamiento y concurrencia de competencias de distinto alcance sobre un mismo objeto correspondientes, a su vez, a distintas instancias territoriales. Surgen de este modo colisiones entre normas que exigen su superación mediante la formulación de criterios uniformes y estables. No obstante, se ha de advertir que la adopción de criterios homogéneos en este ámbito, con ser notablemente compleja, no resulta irrealizable, lo que deberá ser tenido en cuenta por el legislador y aplicador del Derecho que se enfrenta a la dispar y excesivamente casuística doctrina constitucional en este concreto campo.

.....

Se ha de advertir además que ha resultado imposible efectuar una división temporal que marque la tendencia doctrinal del TC acerca de la pauta determinante en cada momento para delimitar las competencias concurrentes. Por otra parte, ha sido igualmente imposible alcanzar un único principio delimitador válido en todo caso para determinar la extensión de la competencia sobre materias relacionadas con la protección del medio ambiente, en la medida en que el fundamento que unas veces sirve para ampliar el ámbito de lo ambiental, otras resulta ser su límite. A la vista de lo anterior, y en nuestra opinión, no advertida la existencia de criterios jurisprudenciales -que presumen un sustrato científico y sistemático en su formulación- debemos referirnos a los argumentos o fundamentos que, en cada caso, han servido de justificación para declarar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los concretos preceptos impugnados, por entrar en colisión con títulos competenciales pertenecientes a distintos entes territoriales".<sup>462</sup>

Esta lección aclara bien la situación dispar en que encontrase la doctrina constitucional en cuanto a su forma de analizar, interpretar y juzgar los conflictos inherentes de la materia de delimitación de competencia ambiental en España.

Con todo, lo que está claro es que la cooperación y la coordinación es el mecanismo, como ha señalado el propio Tribunal Constitucional, más adecuado para la resolución de las situaciones dificultosas.

---

<sup>462</sup> FERNÁNDEZ SALMERÓN, Manuel; SORO MATEO, Blanca. *La articulación del ordenamiento jurídico ambiental en el estado autonómico*, Ed. Atelier, Barcelona, 2001, pp.104-105.

Parece, pues, que resulta imprescindible el análisis jurídico y material de los concretos preceptos objetados, de manera que, solamente así, será posible aproximarse de una sistematización de los distintos y a veces contradictorios fundamentos adoptados por el Tribunal Constitucional y, consecuentemente, llegar cerca de una delimitación de lo que debemos entender por el medio ambiente en cuanto a material competencial.<sup>463</sup>

#### **4 - El sistema Español de intervención administrativa en la industria por razones ambientales**

Partiendo de la misma premisa de la intervención administrativa Europea en la industria por razones ambientales, observarse que en España el régimen es semejante, especialmente porque su sistema de intervención fue una constante en la historia. Además, porque siempre fue justificado por diferentes motivos, tales como la eliminación de obstáculos y límites a la libertad de empresa y el fomento del desarrollo industrial en principio, hasta para conducir la incidencia industrial en otros bienes y derechos, como el medio ambiente y los recursos naturales, que también han de ser protegidos por las Administraciones.<sup>464</sup>

##### **4.1 - Los precedentes normativos y el régimen vigente**

---

<sup>463</sup> De hecho, el sistema competencial en ámbito ambiental Español presenta algunas peculiaridades que le distingue del sistema competencial ambiental brasileño. En primero lugar por su propio y peculiar sistema jurídico-administrativo de organización territorial. También por la naturaleza impuesta por su modelo heterogéneo, que permite diferentes niveles de competencias entre los Entes descentralizados. También porque el modelo Español posee un rasgo distintivo en el sistema de distribución competencial, que deriva de que su marco normativo no se encuentra circunscrito únicamente por la Constitución, teniendo una regulación incompleta, flexible y dinámica que se verá completada por las normas integrantes del denominado bloque de la constitucionalidad, esto es, los Estatutos de Autonomía y las leyes de su artículo 150. Precisamente, de ahí deriva la posibilidad de alterar la delimitación competencial sin necesidad de recurrir a la reforma constitucional, lo que indudablemente dota al modelo de una mayor flexibilidad en comparación con el sistema brasileño. Segundo, porque es evidente las diferencias vista de la dispar situación dado la diversidad en cuanto las grandiosas medidas territoriales de los dos países, al números de habitantes en sus áreas territoriales, lo que dificulta tanto un tratamiento como una regulación legal homogéneos, al igual que no resulta fácil una exposición comprensiva de realidades organizativas y funcionales tan sumamente distintas.

<sup>464</sup> Sobre la evolución del sistema normativo ambiental a lo largo de los años, confróntese LÓPEZ RAMÓN, Fernando. (Coord.), y otros, *Observatorio de Políticas Ambientales 1978-2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011 y 2012*”, Ed. Fundación Ecología y Desarrollo (ECODES)-Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente-Ed. Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011 y 2012.

Ya hemos visto que los antecedentes normativos en cuanto a la intervención administrativa ambiental son muy antiguos y demostraron a lo largo del tiempo muchas variaciones y evoluciones, hasta llegar a considerar el medio ambiente como un bien jurídico pasible de intervención de los Poderes Públicos.

En el caso Español, la doctrina hace un resumen aportando fundamentaciones desde el siglo XIX, citando como ejemplo algunos hechos y normas jurídicas a saber: Decreto de 8 de junio de 1813, destacado en la ocasión que las Cortes de Cádiz reconocieron la libertad de establecimiento de fábricas o artefactos sin necesidad de permiso ni Licencia alguna si se sujetaban a las reglas de la policía de salubridad de los pueblos; la Ley de Aguas de 1866 o la regulación de ciertas actividades mineras de 1849, 1888, 1900 y 1906; la Real Orden de 8 de enero de 1884 reconociendo determinadas competencias al Estado en materia sanitaria, industrias incómodas; el artículo 590 del Código Civil de 1889 que trató de las relaciones de vecindad y las construcciones de industrias y la Instrucción General de Sanidad Pública, aprobada por Real Decreto de 12 de Enero de 1904, que reglamentó las cuestiones de higiene y las industrias nocivas a la salud pública, exigiéndose la Licencia competente. Igualmente la precursora Ley de 7 de Diciembre de 1916 sobre Parques Nacionales, su Reglamento de 1917 y la creación de los parques de Covadonga en 1916 y de Ordesa en 1918, y el precursor Reglamento de Establecimientos clasificados Incómodos, Insalubres o Peligrosos de 1925.<sup>465</sup>

La primera norma Española de importancia específica en ámbito ambiental y sobre todo en la industria fue el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas (RAMINP), aprobado por Decreto de 30 de Noviembre (BOE de 7 de Diciembre de 1961 y 7 de Marzo de 1962), y su Instrucción complementaria, aprobada por Orden Ministerial de 15 de Marzo de 1963 (BOE del 2 de abril). La dicha norma tenía como objetivo dar respuestas jurídicas a la consolidación de la sociedad industrial y al progreso e impacto de los procesos industriales. Para ello, el Reglamento instituyó dos técnicas protectoras esenciales: el alejamiento de las actividades clasificadas y la imposición de medidas correctoras.

---

<sup>465</sup> Sobre los antecedentes normativos de carácter ambiental, véase TORQUEMADA SÁNCHEZ, M<sup>a</sup>. Jesús. *Derecho y medio ambiente en baja Edad Media castellana*, Ed. Dykinson, Madrid, 2009, p. 25.

El Reglamento determinó, primero, que el emplazamiento de las industrias insalubres y peligrosas quedaría prohibido a una distancia inferior a 2.000 metros del núcleo de población concentrada más próximo. Su segunda determinación fue la previsión de un conjunto de medidas correctoras. Infelizmente, ambas medidas no fueron tan eficaces, de modo que la primera previsión fue superada por la generalización de los instrumentos de planificación urbanística para enmarcar la ubicación de las actividades industriales, una vez que no había prohibición de acercamiento de las viviendas a las actividades industriales y porque se preveían excepciones al alejamiento. La segunda tampoco fue muy efectiva, pues su eficacia se agotaba en el instante inicial de la instalación, no estando previstas alteraciones posteriores en las industrias ya instaladas.<sup>466</sup>

Sin embargo, no se puede negar que el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas contenía una característica muy positiva y destacable para su tiempo, como era su carácter global, integrador y amplio, muy adecuada a las concepciones del medio ambiente, y de su protección, que pronto se ha eliminado, a través de la proliferación de normativas sectoriales.

Además, el contenido del RAMINP hacía referencia a la utilización de la técnica Autorizatoria en materia ambiental, pues esta norma requería la otorga de Licencia Municipal como requisito previo para el ejercicio de las actividades reguladas, con independencia de cualquier otra Autorización que se exigiesen por parte del resto del ordenamiento jurídico.<sup>467</sup>

Ya considerando los preceptos constitucionales de 1978, ya hemos visto que el artículo 45-2º de la Constitución de España señala que los Poderes Públicos tienen

---

<sup>466</sup> Sobre el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas véase BELLO PAREDES, Santiago A. y MEDINA ARNÁIZ, Teresa. *Las autorizaciones administrativas en la legislación ambiental de Castilla y León*, en QUINTANA LÓPEZ, Tomás. (Dir.), CASARES MARCOS, Anabelén. (Coord.), y otros, *Derecho Ambiental en Castilla y León*, 2º ed., Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2009, pp. 114-118.

<sup>467</sup> Hecho este breve repaso por la normativa relacionada con el medio ambiente dictada con anterioridad a la Constitución de 1978, observarse que en el estudio del contenido del RAMINP aparece la referencia a la utilización de la técnica Autorizatoria en materia ambiental, pues esta norma exigía la otorga de Licencia Municipal como requisito previo para el ejercicio de las actividades reguladas, con independencia de cualquier otra autorización que se exigiesen por parte del resto del ordenamiento jurídico. MORA RUIZ, Manuela. *La gestión ambiental compartida: función pública y mercado*, Lex Nova, Valladolid, 2007, p. 63.

como función, velar por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente.

No hay duda de que uno de los instrumentos más utilizados en esta materia de intervención administrativa en la actividad privada son las Autorizaciones o Licencias Administrativas, ya que consienten a las Administraciones Públicas comparar o disentir las actividades concretas con el Ordenamiento Jurídico y con el interés público envuelto, en general, antes de permitirlos.<sup>468</sup> A tal efecto, permiten contrastar la incidencia de la actividad en el medio ambiente, controlando preventivamente el cumplimiento del Ordenamiento Ambiental con el objetivo de autorizarlas, con condiciones o sin ellas, o no permitirlos. Así se establece, con carácter general, la llamada Ley de Industria, es decir, la Ley 21/1992, de 16 de Julio (BOE del 23), cuyos artículos 2 y 4 hacen referencia, a este proceso, como veremos a continuación.

#### **4.2 - La Ley de Industria: los aspectos generales y la Autorización Administrativa Previa**

La Ley 21/1992, de 16 de Julio, de Industria fue creada en 1992 para establecer las normas básicas de ordenación de las actividades industriales por las Administraciones Públicas, fijar los medios y procedimientos para coordinar las competencias en materia de industria de dichas Administraciones y regular la actuación de la Administración del Estado en relación con el sector industrial.<sup>469</sup>

La dicha Ley, también conocida como "Ley de Industria", sufrió varias alteraciones, siendo que la más reciente y destacable fue la Ley 25/2009 de 22 de diciembre, que instituyó la modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (BOE 23/12/2009).<sup>470</sup>

---

<sup>468</sup> NEVADO-BATALLA MORENO, Pedro. *La intervención administrativa en la industria: seguridad y control*", Ed. Comares, Granada, 2000, pp. 125.

<sup>469</sup> Confróntese la Exposición de Motivos nº 1 y el artículo 1º de la Ley nº 21/1992, de 16 de julio, de Industria, modificada por última vez por la Ley nº 25/2009 de 22 de diciembre de 2009.

<sup>470</sup> Las principales modificaciones a la original Ley de Industria siguen este contexto: El historial de disposiciones regulatorias así se representa: Ley 21/1992 de 16 de julio, de Industria (BOE 23/07/1992). Normas que la modifican: Ley 25/2009 de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (BOE 23/12/2009); Resolución de 1 de noviembre de 2001, de la Subsecretaría, por la que se da publicidad a la conversión a

La Ley se estructura en cinco títulos, tres disposiciones adicionales, tres disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y una disposición final. El Título I, que compone las Disposiciones generales, define el objeto, los fines, el ámbito de aplicación y la libertad de establecimiento.

A tal efecto, la Ley 21/1992, de 16 de Julio, de Industria, consolidada a 27 de diciembre de 2009, basado el artículo 149.1.1ª y 13ª de la Constitución Española, tiene por objeto establecer las bases de ordenación del sector industrial, así como los criterios de coordinación entre las Administraciones Públicas.

El dicho objeto se concretará en la consecución de los siguientes fines: garantía y protección del ejercicio de la libertad de empresa industrial; modernización, promoción industrial y tecnológica e innovación y mejora de la competitividad. Asimismo, en la consecución de la seguridad y calidad industriales; responsabilidad industrial y también con la contribución para compatibilizar la actividad industrial con la protección del medio ambiente.<sup>471</sup>

---

euros de las tarifas y sanciones correspondientes a las competencias ejercidas por el Ministerio de Ciencia y Tecnología y sus organismos dependientes (BOE 24/11/2001); Real Decreto 109/2010 de 5 de febrero, por el que se modifican diversos reales decretos en materia sanitaria para su adaptación a la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio y a la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (BOE 19/02/2010); Real Decreto 198/2010 de 26 de febrero, por el que se adaptan determinadas disposiciones relativas al sector eléctrico a lo dispuesto en la Ley 25/2009, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (BOE 13/03/2010); Cuestión de inconstitucionalidad número 6.488-2001, en relación con el artículo 31.3.ª) de la Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria (BOE 15/10/2002); Cuestión de inconstitucionalidad número 720-2004, en relación con el artículo 31.3.ª) de la Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria (BOE 12/11/2004); Sala Primera. Sentencia 162/2008 de 15 de diciembre de 2008. Cuestión de inconstitucionalidad 6488-2001. Planteada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm 1 de Zaragoza respecto al artículo 31.3 a) de la Ley21/1992, de 16 de julio, de industria. Vulneración del derecho a la legalidad penal: norma legal que tipifica como infracción administrativa el incumplimiento de cualquier otra prescripción reglamentaria (BOE 09/01/2009); Cuestión de inconstitucionalidad número 720-2004, en relación con el artículo 31.3.ª) de la Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria. (BOE 05/04/2009). Normas que la desarrollan: Real Decreto 825/1993 de 28 de mayo, por el que se determina las medidas laborales y de Seguridad Social específicas a que se refiere el art. 6 de la Ley 21/1992, de 16-7-1992, de Industria. (BOE 29/06/1993); Real Decreto 1823/1998 de 28 de agosto, por el que se establece la composición y el funcionamiento de la Comisión para la Competitividad Industrial (BOE 15/09/1998). Véase el Portal del Ministerio de Fomento de España, disponible en <[http://www.fomento.es/MFOM/LANG\\_CASTELLANO/DIRECCIONES\\_GENERALES/FERROCARILES/\\_INFORMACION/NORMATIVA/5CALIDAD/Ley-21-1992.htm](http://www.fomento.es/MFOM/LANG_CASTELLANO/DIRECCIONES_GENERALES/FERROCARILES/_INFORMACION/NORMATIVA/5CALIDAD/Ley-21-1992.htm)>. Acceso en 15 de sep. de 2013.

<sup>471</sup> Sobre el objeto y finalidad de Ley de Industria consolidada, véase su artículo 01 y 02.



La actual Ley de Industria, en su ámbito de aplicación y competencia define el concepto de industrias, en su artículo 3, de la siguiente manera:

"Artículo 3. Ámbito de aplicación y competencias

1. Se consideran industrias, a los efectos de la presente Ley, las actividades dirigidas a la obtención, reparación, mantenimiento, transformación o reutilización de productos industriales, el envasado y embalaje, así como el aprovechamiento, recuperación y eliminación de residuos o subproductos, cualquiera que sea la naturaleza de los recursos y procesos técnicos utilizados."

El dispositivo amplía su ámbito de aplicación a los servicios de ingeniería, diseño, consultoría tecnológica y asistencia técnica directamente relacionados con las actividades industriales. También trata de las disposiciones sobre seguridad industrial, punteando que serán de aplicación, en todo caso, a las instalaciones, equipos, actividades, procesos y productos industriales que utilicen o incorporen elementos, mecanismos o técnicas susceptibles de producir los daños a que se refiere el artículo 9. Asimismo, señala algunas actividades que se regirán por la presente Ley, en lo no previsto en su legislación específica, como por ejemplo: las actividades de generación, distribución y suministro de la energía y productos energéticos; las instalaciones nucleares y radiactivas y las industrias alimentarias, agrarias, pecuarias, forestales y pesqueras, etc.<sup>472</sup>

En cuanto a la competencia, la actual Ley 21/1992 establece que el ámbito de competencias de la Administración del Estado, corresponde al Ministerio de Industria, Comercio y Turismo la propuesta y ejecución de la política del Gobierno en relación con las actuaciones a que se refiere la presente Ley, no atribuidas específicamente a otros departamentos ministeriales por la legislación vigente.

Este capítulo, trata en su artículo 4 de las la libertad de establecimiento, y señala las nuevas directrices que cambiaron lo dispuesto en cuanto a la Autorización

---

<sup>472</sup>El artículo 3.4 señala que: "Se regirán por la presente Ley, en lo no previsto en su legislación específica: a) Las actividades de generación, distribución y suministro de la energía y productos energéticos. b) Las actividades de investigación, aprovechamiento y beneficio de los yacimientos minerales y demás recursos geológicos, cualesquiera que fueren su origen y estado físico. c) Las instalaciones nucleares y radiactivas. d) Las industrias de fabricación de armas y explosivos y aquellas que se declaren de interés para la defensa nacional. e) Las industrias alimentarias, agrarias, pecuarias, forestales y pesqueras. f) Las actividades industriales relacionadas con el transporte y las telecomunicaciones. g) Las actividades industriales relativas al medicamento y la sanidad. h) Las actividades industriales relativas al fomento de la cultura. i) Las actividades turísticas.

Administrativa Previa que estaba prevista antes de la última alteración de la Ley de Industria. Sin embargo, teniéndose en cuenta que el tema corresponde a las Autorizaciones Administrativas y Autorizaciones Ambientales, hablaremos de forma más detallada sobre los referidos cambios en separado.

Siguiendo, en su Título II, la Ley 21/1992 ya consolidada, de acuerdo con su artículo 5, instituye los objetivos de promoción y modernización a desarrollar por las Administraciones Públicas y los objetivos de los programas de promoción. Asimismo, según dispone su artículo 6, establece las medidas y procedimientos aplicables y la constitución de la Comisión para la Competitividad Industrial, como Órgano consultivo, integrado por miembros de reconocido prestigio de la industria, la ciencia y las Administraciones Públicas, con la función de contribuir a la evaluación y mejora de la competitividad de la industria Española, conforme apunta el artículo 7.<sup>473</sup>

Ya la Seguridad y Calidad Industriales están previstas en su Título III, que constituye el núcleo de la Ley por la importancia creciente de esta materia en el contexto internacional. El contexto normativo se divide en dos capítulos precedidos de un artículo común, de definiciones y conceptos.<sup>474</sup>

El artículo 8 del mencionado Título trata de los conceptos específicos, de manera que podemos destacar los conceptos de Instalación Industrial, Norma, Reglamento técnico, Calidad, etc.<sup>475</sup>

El Capítulo I se refiere a la Seguridad Industrial y señala un sistema de disposiciones obligatorias. Instituye el objeto de la seguridad, el contenido de los Reglamentos, los medios de prueba del cumplimiento reglamentario y el control administrativo de dicho cumplimiento, conforme describen los artículos 09 a 14.

---

<sup>473</sup> Confróntese la Exposición de Motivos nº 4 de la Ley nº 21/1992, de 16 de julio, de Industria, modificada por última vez por la Ley Nº 25/2009 de 22 de diciembre de 2009.

<sup>474</sup> CARRILLO DONAIRE, Juan Antonio. *El Derecho de la seguridad y de la calidad industrial*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 2000, p. 493.

<sup>475</sup> Sobre algunos conceptos de la Ley 21/1992 de Industria, véase la doctrina de BETANCOR RODRÍGUEZ, Andrés. *Instituciones de Derecho Ambiental*, Ed. La Ley, Madrid, 2001, pp. 217, 226-234. Confróntese también la relación de conceptos en el artículo 8 de la Ley nº 21/1992, de 16 de julio, de Industria, modificada por última vez por la Ley Nº 25/2009 de 22 de diciembre de 2009.

Además, la norma establece los Organismos de Control como entidades, con personalidad jurídica, que habrán de disponer de medios materiales y humanos, así como de solvencia técnica y financiera, para verificar que las instalaciones y los productos industriales cumplen las condiciones de seguridad fijadas en los Reglamentos, según dispuesto en los artículos 15 y 16.

Del mismo modo, el artículo 17 promueve la regulación de las Entidades de Acreditación, como instituciones sin ánimo de lucro de ámbito Estatal, a fin de comprobar que los Organismos de Control cumplen las condiciones y requisitos técnicos instados para su funcionamiento. El artículo 18 finaliza esta parte con la institución del Consejo de Coordinación de la Seguridad Industrial como Órgano encargado de incitar y coordinar las actuaciones de las Administraciones Públicas en esta materia, compuesto por un representante de cada Comunidad Autónoma e igual número de representantes de la Administración del Estado.<sup>476</sup>

La Calidad Industrial está inserida en el Capítulo II y el artículo 19 trata de su infraestructura. Se establece las actuaciones para la búsqueda de la competitividad de la industria nacional por parte de las Administraciones Públicas, mediante acciones en cooperación conjunta. Y el artículo 20 establece la promoción de la calidad industrial, de manera que, en general, se especifica los agentes a través de los cuales podrá instrumentarse la calidad industrial mediante de un sistema de normas voluntarias.<sup>477</sup>

El Título IV, constituido por los artículos 21 a 29 de la Ley, compone el Registro de Establecimientos Industriales e Información Estadística Industrial. El dispositivo establece el Registro de Establecimientos Industriales, de carácter administrativo y ámbito Estatal, no impidiendo el establecimiento de los Registros propios por parte de las Comunidades Autónomas. Para ello, se crea el Registro Integrado Industrial, de carácter de órgano de coordinación e informativo, integrado por representantes de ámbito Estatal, adscrito al Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, y de las Comunidades Autónomas.

---

<sup>476</sup> VAZQUEZ MATEO, Felipe. *La Ley 21/92 de Industria y la Vigilancia de la Seguridad, Higiene y Salud Laborales*, Actualidad Laboral, Sección Doctrina, 1993, Ref. XVII, p. 241, tomo 1, Editorial LA LEY, LA LEY 2830/2001, pp. 01-09.

<sup>477</sup> Véase el artículo 20 de la Ley de Industria. También: CAMPOS GONZÁLEZ, Sonia Rodríguez, *Calidad e intervención administrativa*, Ed. Atelier Administrativo, Barcelona, 2002, pp. 315 a 323.

La finalidad es constituir el instrumento para el conocimiento y la publicidad de la actividad industrial, utilizable tanto por las Administraciones Públicas como por las empresas y los ciudadanos, regulándose su ámbito y contenido, la obligatoriedad por parte de las empresas y de los agentes colaboradores de las Administraciones Públicas de comunicar los datos que han de inscribirse y la coordinación de la información administrativa. Asimismo, integrar la información sobre la actividad industrial en todo el territorio Español que sea necesaria para el ejercicio de las competencias atribuidas en materia de supervisión y control a las Administraciones Públicas en materia industrial, en particular sobre aquellas actividades sometidas a un régimen de Comunicación o de Declaración responsable.<sup>478</sup>

Las Infracciones y Sanciones están dispuestas en el Título V y organizadas por los artículos 30 a 38. Tales dispositivos están dirigidos a regular la responsabilidad de todas las partes y agentes que participan en las actividades industriales, tipificando las infracciones e instituyendo el régimen sancionador adecuado, los sujetos responsables y las competencias sancionadoras.<sup>479</sup>

Finalizando, la Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria, modificada por última vez por la Ley nº 25/2009 de 22 de diciembre de 2009 está formada por sus Disposiciones Adicionales, siendo las Disposiciones primera, segunda y tercera, además de las Disposiciones transitorias, derogatorias y final.

La disposición adicional primera modifica la denominación del Registro de la Propiedad Industrial por la de Oficina Española de Patentes y Marcas, proporcionando nueva redacción a ciertos artículos de la Ley que instituyó el Organismo y de la Ley de Patentes, a fin de adecuar estos criterios a las necesidades presentes.

La disposición adicional segunda adapta lo dispuesto en determinados preceptos de la Ley 21/1974, sobre Investigación y Explotación de Hidrocarburos, a las

---

<sup>478</sup> Confróntese la Exposición de Motivos nº 4 de la Ley nº 21/1992, de 16 de julio, de Industria, modificada por última vez por la Ley Nº 25/2009 de 22 de diciembre de 2009.

<sup>479</sup> VAZQUEZ MATEO, Felipe. *La Ley 21/92 de Industria y la Vigilancia de la Seguridad, Higiene y Salud Laborales*, Actualidad Laboral, Sección Doctrina, 1993, Ref. XVII, p. 241, tomo 1, Editorial LA LEY, LA LEY 2830/2001, pp. 01-09.

exigencias emanadas de la pertenencia de España a la Comunidad Económica Europea. La disposición adicional tercera instituye la coordinación de las competencias de los Ministerios de Industria, Comercio y Turismo y de Obras Públicas y Transportes en materia de seguridad y calidad referentes a telecomunicaciones y construcción de buques.

Las disposiciones transitorias señalan los preceptos necesarios para salvaguardar la vigencia temporal de entidades y de disposiciones referentes a determinadas materias reguladas en la Ley. Y por último, la disposición derogatoria y la final circunscriben a legislación que deja de tener vigencia y los artículos de la Ley a los que se forman carácter de norma básica.<sup>480</sup>

A su vez, antes de las reformas promovidas por la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas Leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, el artículo 4 de la Ley de Industria, tras reconocer, con carácter general, la libertad de establecimiento para la instalación, ampliación y traslado de las actividades industriales, preveía la exigencia de "Autorización Administrativa Previa" en los siguientes casos: cuando así lo establezca una Ley por razones de interés público; y cuando se establezca reglamentariamente para el cumplimiento de las obligaciones del Estado derivadas de tratados y convenios internacionales.<sup>481</sup>

Así disponía el artículo 4:

"Artículo 4. Libertad de establecimiento.

1. Se reconoce la libertad de establecimiento para la instalación, ampliación y traslado de las actividades industriales.
2. No obstante; se requerirá autorización administrativa previa de la Administración competente para la instalación, ampliación y traslado de industrias en los supuestos siguientes:

---

<sup>480</sup> Sobre la parte final de las Disposiciones adicionales, véase el Portal del Ministerio de Fomento de España, disponible en [http://www.fomento.es/MFOM/LANG\\_CASTELLANO/DIRECCIONES\\_GENERALES/FERROCARILES/\\_INFORMACION/NORMATIVA/5CALIDAD/Ley-21-1992.htm](http://www.fomento.es/MFOM/LANG_CASTELLANO/DIRECCIONES_GENERALES/FERROCARILES/_INFORMACION/NORMATIVA/5CALIDAD/Ley-21-1992.htm). Acceso en 15 de sep. de 2013.

<sup>481</sup> VALENCIA MARTÍN, Germán. *Contenido y alcance de la autorización ambiental integrada*. En VALENCIA MARTÍN, Germán [et al.], *Estudios sobre la ley de Prevención y Control Integrados de la Contaminación*, Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, número 3, Aranzadi, Navarra, 2003, p. 68.

- a) Cuando así lo establezca una Ley por razones de interés público.
- b) Cuando se establezcan reglamentariamente para el cumplimiento de obligaciones del Estado derivadas de tratados y convenios internacionales."

De acuerdo con la antigua disposición legal, la normativa en materia de industria prevé un doble régimen, siendo que el primero aspecto tiene como carácter general el principio de libre establecimiento, por el cual las instalaciones únicamente están instadas a una comunicación previa de la puesta en funcionamiento de la actividad.

El segundo término del dicho régimen se caracteriza de modo que, como excepción al régimen general de libre establecimiento, un limitado grupo de actividades industriales deben solicitar y obtener una Autorización Previa.

Como excepción al principio general de libre establecimiento, el Real Decreto 2135/1980 exige la previa autorización administrativa a las siguientes industrias: las de minería, hidrocarburos y producción, distribución y transporte de energía y productos energéticos; las de armas y explosivos e industrias de interés militar; las de estupefacientes o psicotrópicos; y las sometidas a planes de reconversión industrial. Es decir, son actividades cuyo control se reserva en exclusiva al Estado y para las que el artículo 4 reconocía la posibilidad de exigir autorización previa «por razones de interés público».<sup>482</sup>

En este contexto, notase que el artículo 4 de la Ley 21/1992 anterior a la reforma de la Ley 25/2009 exigía, a título de excepción, la Autorización Previa a un reducido grupo de actividades industriales deben solicitar y obtener una autorización sustantiva previa.

---

<sup>482</sup> Sobre el sistema de la Autorización Previa del artículo 4 de la original Ley 21/1992, de 16 de julio, de industria, confróntese PERNAS GARCÍA, Juan José. *La autorización ambiental integrada: la integración horizontal de las autorizaciones sectoriales y su relación con otros mecanismos preventivos de protección ambiental*, Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña, nº 7, 2003, pp. 383-386.

Sin embargo, en España, la liberalización industrial ya se había iniciado anteriormente a través del Real Decreto 2135/1980, de 26 de septiembre,<sup>483</sup> de liberalización industrial, y ha sido reforzada con la Ley 25/2009, de 22 de diciembre.

El artículo 4 de la Ley de Industria dispone, en la nueva redacción introducida por la Ley 25/2009, que:

"Artículo 4. *Libertad de establecimiento.*

1. Se reconoce la libertad de establecimiento para la instalación, ampliación y traslado de las actividades industriales.

2. No obstante, se requerirá una comunicación o una declaración responsable del interesado, mediante la que se manifieste, en su caso, el cumplimiento de los requisitos exigidos, que dispone de la documentación que así lo acredita y que se compromete a mantener su cumplimiento durante la vigencia de la actividad, y se facilite la información necesaria a la autoridad competente para el control de la actividad:

a) cuando así lo establezca una ley por razones de orden público, seguridad y salud pública, seguridad y salud en el trabajo o protección del medio ambiente.

b) cuando se establezca reglamentariamente para el cumplimiento de obligaciones del Estado derivadas de la normativa comunitaria o de tratados y convenios internacionales.

3. La comunicación o declaración responsable habilita desde el día de su presentación para el desarrollo de la actividad de que se trate en todo el territorio Español y con una duración indefinida.

4. Los requisitos de acceso a la actividad y su ejercicio en materia industrial serán proporcionados, no discriminatorios, transparentes y objetivos, y estarán clara y directamente vinculados al interés general concreto que los justifique. El incumplimiento de los requisitos exigidos, verificado por la autoridad competente, conllevará el cese automático de la actividad, salvo que pueda incoarse un expediente de subsanación de errores, sin perjuicio de las sanciones que pudieran derivarse de la gravedad de las actuaciones realizadas.

La Autoridad competente, en este caso, abrirá un expediente informativo al titular de la instalación, que tendrá quince días naturales a partir de la comunicación para aportar las evidencias o descargos correspondientes.

5. Únicamente podrá requerirse autorización administrativa previa de la Administración competente cuando resulte obligado para el cumplimiento de obligaciones del Estado derivadas de la normativa comunitaria o de tratados y convenios internacionales."

Observarse que la reforma instituida por la Ley de 2009 constituyó otro régimen jurídico de Autorización en la Ley de Industria. Así, como principal consecuencia de la innovación operada por la dicha Ley, algunas de las actividades que

---

<sup>483</sup> Como excepción al principio general de libre establecimiento, el Real Decreto 2135/1980 exige la previa autorización administrativa a las siguientes industrias: las de minería, hidrocarburos y producción, distribución y transporte de energía y productos energéticos; las de armas y explosivos e industrias de interés militar; las de estupefacientes o psicotrópicos; y las sometidas a planes de reconversión industrial (artículo 1).

requerían Autorización Previa han sido liberalizadas y se han sometido apenas al régimen de Declaración Responsable o Comunicación Previa.<sup>484</sup>

A tal efecto, en el sector de los hidrocarburos pasan de requerir Autorización Previa a Comunicación Previa o Declaración Responsable las actividades de almacenamiento, mezcla y envasado, transporte y comercialización al por mayor de gases licuados de petróleo, o la comercialización al por menor de gases licuados del petróleo a granel.

La innovación de la Ley prevé que la liberalización de actividades va a ser la tendencia general, salvo excepciones, que resulte obligado para el cumplimiento de obligaciones del Estado derivadas de la normativa comunitaria o de tratados y convenios internacionales, según dispone la nueva redacción introducida por la Ley 25/2009 en el artículo 4 de la Ley de Industria.

A tal efecto, debe advertirse que el nuevo régimen constituido por el artículo 4 de la Ley de Industria, ya con la nueva redacción introducida por la Ley 25/2009 viene progresando con el pasar del tiempo de manera que puede ser una norma de referencia a la libertad de instalación, ampliación y traslado de industrias, respetando sus nuevos regímenes.

Por último, hay que destacarse el avance en la simplificación del régimen con el novedoso sistema de Declaración Responsable o Comunicación Previa, tras la inexigibilidad de la Autorización Previa como regla general para determinados grupos de actividades, permaneciendo apenas a título de excepción.

### **4.3 - La Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior: la transposición al sistema de intervención administrativa Español y su reflejo en el ámbito medioambiental**

---

<sup>484</sup> LOZANO CUTANDA, Blanca; SÁNCHEZ LAMELAS, Ana; PERNAS GARCÍA, Juan José. *Evaluaciones de impacto ambiental y autorización ambiental integrada: doctrina, textos legales anotados y jurisprudencia*, Las Rozas, Madrid, 2012, p.601.



Actualmente, un nuevo régimen de intervención administrativa, más abierto y menos restrictivo, se ha estimulado en el proceso de liberalización del sector de los servicios por la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de Diciembre de 2006, relativa a los Servicios en el Mercado Interior, DOUE L 376, 27.12.2006, también llamada Directiva Bolkestein, por el nombre del Comisario Europeo que la promovió.<sup>485</sup>

El objetivo de la Directiva es la eliminación de las barreras entre Estados en el ámbito de la prestación de servicios, según las metas fijadas por la "Estrategia de Lisboa". En tal contexto, se busca promover la competitividad, el crecimiento y el empleo mediante la eliminación de obstáculos que impiden el establecimiento de un auténtico mercado interior de servicios.<sup>486</sup>

A tal efecto, para lograr su objetivo principal, la norma comunitaria establece una liberalización del mercado de servicios dentro de cada uno de los Estados miembros, eliminando, reduciendo o racionalizando los requisitos administrativos exigidos para la realización de todas estas actividades.<sup>487</sup>

Notase que la Directiva de Servicios intenta crear un marco jurídico general que suprima los obstáculos que se oponen a las libertades económicas de los prestadores de servicios entre Estados Miembros, además de mejorar la calidad de los servicios.

El ámbito de aplicación de la Directiva está definido en su artículo 2.1 y señala que se aplicará a los servicios prestados por prestadores establecidos en un Estado Miembro, de manera que el artículo 4.1 de la misma norma comunitaria define

---

<sup>485</sup> Sobre la Directiva de Servicios y sus principales aspectos, confróntese RIVERO ORTEGA, Ricardo. La transposición de la Directiva de Servicios en España. En RIVERO ORTEGA, Ricardo; Autores, VILLAREJO GALENDE, Helena [et al.], Mercado europeo y reformas administrativas: la transposición de la Directiva de servicios en España. Ed. Thomson Reuters, Cizur Menor, Navarra, 2009, pp. 59-88.

<sup>486</sup> GONZÁLES IGLESIA, Miguel. Política de calidad de los servicios y derechos de los consumidores en la Directiva de Servicios. En RIVERO ORTEGA, Ricardo; Autores, VILLAREJO GALENDE, Helena [et al.], Mercado europeo y reformas administrativas: la transposición de la Directiva de servicios en España. Ed. Thomson Reuters, Cizur Menor, Navarra, 2009, pp. 249-291.

<sup>487</sup> LÓPEZ RAMÓN, Fernando. Introducción general: las dobles lecturas de los procesos ambientales. En LÓPEZ RAMÓN, Fernando. (Coord.), y otros, "Observatorio de Políticas Ambientales 2010", Ed. Fundación Ecología y Desarrollo (ECODES)-Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente-Ed. Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2010, pp.28-30.

los servicios de modo amplio como "cualquier actividad económica por cuenta propia, prestada normalmente a cambio de retribución". Sin embargo, el tema de la definición y el ámbito de aplicación es bastante complejo, de modo que su aplicación abarca un rol muy extenso de actividades.<sup>488</sup>

Por otra parte, a lo largo de la evolución del Estado Administrativo, los principios propios de los modelos de las economías intervenidas y del principio del Estado social, efectivos a partir de la Primera Guerra Mundial en Europa, provocaron un alto y excesivo nivel de intervención pública en el mercado de servicios a través de la institución de requisitos y títulos habilitantes previos que obstaculizan el acceso al mercado, disuadiendo las iniciativas empresariales y concibiendo demasiadas dificultades, actos de corrupción y significativos costes de transacción.<sup>489</sup>

Buscando mejorar esta situación, la Directiva de Servicios establece como regla general que las actividades de servicio se sometan a un control *a posteriori* que deberá ser realizado por parte de los diferentes Estados Miembros donde se preste el servicio.<sup>490</sup> Además, que el control previo sea realizado únicamente a través de la Autorización o sistema equiparable en los supuestos que se cumplan los criterios de necesidad del control previo justificada por una razón imperiosa de interés general, no discriminación y proporcionalidad.<sup>491</sup>

---

<sup>488</sup> Sobre el ámbito de aplicación y definición en la Directiva de Servicios, véase VILLAREJO GALENDE, Helena. La Directiva de Servicios en el Mercado Interior: una perspectiva general. En RIVERO ORTEGA, Ricardo; Autores, VILLAREJO GALENDE, Helena [et al.], Mercado europeo y reformas administrativas: la transposición de la Directiva de servicios en España. Ed. Thomson Reuters, Cizur Menor, Navarra, 2009, pp. 21-58.

<sup>489</sup> LÓPEZ RAMÓN, Fernando. Introducción general: las dobles lecturas de los procesos ambientales. En LÓPEZ RAMÓN, Fernando. (Coord.), y otros, "Observatorio de Políticas Ambientales 2010", Ed. Fundación Ecología y Desarrollo (ECODES)-Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente-Ed. Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2010, pp.28-30.

<sup>490</sup> GONZÁLEZ BUSTOS, María Ángeles. La cooperación administrativa como mecanismo de funcionamiento del mercado interior de servicios a la luz de la Directiva Bolkestein. En RIVERO ORTEGA, Ricardo; Autores, VILLAREJO GALENDE, Helena [et al.], Mercado europeo y reformas administrativas: la transposición de la Directiva de servicios en España. Ed. Thomson Reuters, Cizur Menor, Navarra, 2009, pp. 219-247.

<sup>491</sup> Las definiciones de tales criterios están así descritas: "*necesidad*, esto es, justificación por una razón imperiosa de interés general; *proporcionalidad*", que dicho régimen sea el instrumento más adecuado para garantizar la consecución del objetivo que se persigue porque no existen otras medidas menos restrictivas que permitan obtener el mismo resultado, en particular cuando un control *a posteriori* se produjese demasiado tarde para ser realmente eficaz; *no discriminación*: que «el régimen de autorización no resulte discriminatorio ni directa ni indirectamente en función de la nacionalidad o de que el

La transposición de la Directiva de Servicios al Derecho Español fue realizada a través de tres normas, siendo la primera la Ley 17/2009, de 13 de Noviembre, sobre el Libre Acceso a las Actividades de Servicio y su ejercicio (BOE del 24), también conocida como "Ley Paraguas"; la segunda llevado a cabo por la Ley 25/2009, de 22 de Diciembre, sobre modificación de diversas leyes para su adaptación a la anterior (BOE del 23); y la última, la Ley 1/2010 de reforma de la Ley de ordenación del comercio minorista.

Siguiendo a las dichas leyes estuvieron las pertinentes disposiciones reglamentarias de desarrollo. Tratándose específicamente en el campo de la protección ambiental fue instituido el Real Decreto 367/2010, de 26 de marzo, de modificación de diversos reglamentos del área de medio ambiente para su adaptación a las leyes de transposición de la Directiva de Servicios.<sup>492</sup>

A pesar de algunas críticas, la doctrina reconoce que este sistema de nuevas normas causó una revolución de las técnicas de intervención administrativa, conforme podemos destacar a seguir:

"La incorporación a nuestro Derecho de la Directiva de Servicios está suponiendo, por tanto, una auténtica «revolución» de las técnicas de intervención administrativa por la supresión de un gran número de autorizaciones administrativas, que son sustituidas por controles *a posteriori* articulados, como veremos, mediante los sistemas de la comunicación previa y de la declaración responsable."<sup>493</sup>

---

establecimiento se encuentre o no en el territorio de la autoridad competente o, por lo que se refiere a sociedades, por razón del lugar de ubicación del domicilio social". LOZANO CUTANDA, Blanca; SÁNCHEZ LAMELAS, Ana; PERNAS GARCÍA, Juan José. Evaluaciones de impacto ambiental y autorización ambiental integrada: doctrina, textos legales anotados y jurisprudencia. Las Rozas, Madrid, 2.012, p. 48.

<sup>492</sup> GALLEGO CÓRCOLES, Isabel. "La incidencia de la Directiva de Servicios en el medio ambiente", en ORTEGA ÁLVAREZ, Luis., y ALONSO GARCÍA, María Consuelo. (Dir.), y DE VICENTE MARTÍNEZ, Rosario. (Coord.), y otros, «Tratado de Derecho Ambiental, Tirant lo Blanch, Valencia, 2013, pp. 145 a 196.

<sup>493</sup> La doctrina reconoce el dicho avance y revolución, sin embargo, también señala algunas críticas, problemas y propuestas de mejoras en relación a las Comunicaciones Previa y Declaraciones Responsables. Entre ellas, se puede citar algunos de los problemas y críticas: la insuficiente y ambigua regulación de las referidas instituciones de control administrativo; efectos negativos sobre la seguridad jurídica; imprecisión en las definiciones de los regímenes jurídicos y la disminución de los controles sobre la actividad. LOZANO CUTANDA, Blanca; SÁNCHEZ LAMELAS, Ana; PERNAS GARCÍA, Juan José. Evaluaciones de impacto ambiental y autorización ambiental integrada: doctrina, textos legales anotados y jurisprudencia. Las Rozas, Madrid, 2.012, p. 48, 54-63.

De hecho, notase un gran impacto en la intervención administrativa en el ámbito privado al sustituir un gran número de Autorizaciones previas por controles administrativos posteriores, a través de la Comunicación Previa y la Declaración responsable.

Es decir, de acuerdo con la Directiva de Servicios y las Leyes y normas que materializan su transposición, la regla general es la supresión de cuantos requisitos obstaculizan las libertades de establecimiento y servicio, aunque es reconocido a los Estados Miembros la posibilidad de que establezcan, eso sí, en carácter excepcional y de modo justificado, regímenes de Autorización o requisitos no discriminatorios, proporcionados y basados en una imperiosa razón de interés general.<sup>494</sup>

#### **4.3.1 - Comunicación Previa y la Declaración Responsable: principales características**

En este contexto, la Ley Ómnibus regula con carácter general, como técnicas alternativas de control a *posteriori*, la Declaración Responsable y la Comunicación Previa para aquellos sectores en los que debe suprimir la Autorización, por exigencia de la Directiva de Servicios. Ello se hace a través de la incorporación de un nuevo artículo 71 bis a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, modificada por Ley 4/1999, de 13 de enero (LRJAP), en el que se reconocen ambas técnicas. A tal efecto, el dicho dispositivo legal así los definen:

"A los efectos de esta Ley, se entenderá por declaración responsable 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 y que se compromete a mantener su cumplimiento durante el periodo de tiempo inherente a dicho reconocimiento o ejercicio."

(...)

2. A los efectos de esta Ley, se entenderá por comunicación previa aquel documento mediante el que los interesados ponen en conocimiento de la Administración Pública competente sus datos

---

<sup>494</sup> GONZÁLES IGLESIA, Miguel. Política de calidad de los servicios y derechos de los consumidores en la Directiva de Servicios. En RIVERO ORTEGA, Ricardo; Autores, VILLAREJO GALENDE, Helena [et al.], Mercado europeo y reformas administrativas: la transposición de la Directiva de servicios en España. Ed. Thomson Reuters, Cizur Menor, Navarra, 2009, p. 251.

identificativos y demás requisitos exigibles para el ejercicio de un derecho o el inicio de una actividad.

3. Las declaraciones responsables y las comunicaciones previas producirán los efectos que se determinen en cada caso por la legislación correspondiente y permitirán, con carácter general, el reconocimiento o ejercicio de un derecho o bien el inicio de una actividad, desde el día de su presentación, sin perjuicio de las facultades de comprobación, control e inspección que tengan atribuidas las Administraciones Públicas. (...)"

Importante destacar la diferencia entre ambas, de modo que la Comunicación es una mera aportación de datos y en la Declaración se suple la contribución de documentos que certifiquen ciertos requisitos o condiciones por una declaración del interesado de que los mismos se cumplen, asumiendo el mismo la responsabilidad de la veracidad de su declaración.

Ambas tienen como finalidad el que la Administración Pública puede controlar el ejercicio de una determinada actividad, siendo por lo tanto, un control a posteriori de tal forma que la legislación sectorial establecerá su contenido y su alcance.<sup>495</sup>

Entre las diversas características de ambas las instituciones llamadas al control administrativo, es importante destacar aplicación a la excepción a la regla general del silencio positivo que establece la Directiva de Servicios. Por ello, la Ley Ómnibus modificó la regulación del silencio administrativo de la LRJAP, prescribiendo que de ahora en adelante, el sentido del silencio será positivo salvo "en los supuestos en los que una norma con rango de Ley por razones imperiosas de interés general o una norma de derecho comunitario establezcan lo contrario", según preceptúa el artículo 43.

Así, siendo la protección del medio ambiente considerada una razón imperiosa de interés general, está justificada la excepción en los casos de control previo, la regla general del silencio positivo que imponen la Directiva de Servicios y las leyes

---

<sup>495</sup> Sobre las Declaraciones Responsables y Comunicaciones Previas y su régimen jurídico, confróntese RIVERO YSERN, Enrique. "La actividad de intervención en la directiva de servicios: autorizaciones administrativas, declaraciones responsables y comunicaciones previas." En RIVERO ORTEGA, Ricardo; Autores, VILLAREJO GALENDE, Helena [et al.], Mercado europeo y reformas administrativas: la transposición de la Directiva de servicios en España. Ed. Thomson Reuters, Cizur Menor, Navarra, 2009, pp. 151-163.

de transposición al ordenamiento Español, de modo que en estos supuestos, prevalece la regla del silencio negativo.<sup>496</sup>

A continuación, la Ley 2/2011, de 4 de Marzo, de Economía Sostenible (BOE del 5), y el Real Decreto-Ley 8/2011, de 1 de Julio (BOE del 7) dieron continuidad a este proceso de sustitución de las Licencias por Comunicaciones o Declaraciones responsables.

También en este contexto, cupo especialmente el Real Decreto-Ley 19/2012, de 25 de Mayo, de Medidas Urgentes de Liberalización del Comercio y de determinados Servicios (BOE del 26), cuyo objeto es el promoción y dinamización de la actividad comercial minorista y de determinados servicios mediante la eliminación de cargas y restricciones administrativas existentes que afectan al inicio y ejercicio de la actividad comercial, sobre todo, a través de la supresión de las Licencias de ámbito Municipal relacionadas con los establecimientos comerciales, sus instalaciones y determinadas obras previas.<sup>497</sup>

En cuanto al impacto de estos nuevos instrumentos en materia ambiental, notase que el mismo es menor que en otros ámbitos, ya que la materia de protección medioambiental y del entorno urbano son algunas de las razones ineludibles de interés general que admiten mantener el régimen de Autorizaciones Administrativas, cumpliendo determinadas exigencias.<sup>498</sup>

---

<sup>496</sup> LOZANO CUTANDA, Blanca. "Ley Ómnibus: silencio administrativo, declaración responsable y comunicación previa." Diario La Ley, nº 7339, Sección Tribuna, 10 Feb. 2010, Año XXXI, Ref. D-44, Editorial LA LEY 147/2010, pp. 01-08. La posición de los Tribunales también reconoce tal excepción señalando el siguiente: El TJCE resuelve, en asunto C-230/2000, que «(...) una autorización tácita no puede ser compatible con las exigencias de las Directivas a que se refiere el presente recurso, puesto que en ellas se establecen mecanismos de autorización previa (...) o bien procedimientos de evaluación anteriores a la concesión de la autorización (...). La autoridades nacionales tienen por tanto la obligación, en virtud de cada una de estas Directivas, de examinar caso por caso todas las solicitudes» (apartado 16).

<sup>497</sup> Sobre la intervención administrativa en la industria, confróntese FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio. "La Legislación de España en materia de control integrado de la contaminación y emisiones industriales", Fórum de Direito Urbano e Ambiental: FDU, Belo Horizonte, v. 12, nº 69, maio/jun. 2013, pp. 39-64.

<sup>498</sup> LÓPEZ RAMÓN, Fernando. Introducción general: las dobles lecturas de los procesos ambientales. En LÓPEZ RAMÓN, Fernando. (Coord.), y otros, "Observatorio de Políticas Ambientales 2010", Ed. Fundación Ecología y Desarrollo (ECODES)-Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente-Ed. Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2010, pp. 28-30.

Esta menor incidencia en el ámbito medioambiental es debida básicamente por la necesidad, en muchos casos, de aplicar el sistema Autorizatorio, ya sea porque viene impuesto por el propio Derecho Comunitario o porque se impone un clausulado ambiental para cada actividad, dónde no es posible substituirse por un control a *posteriori*. Por ello, sustitución de los sistemas de Autorización por fórmulas de control a *posteriori* de las actividades tiene, una incidencia menor en el ámbito de la protección del medio ambiente que en otros sectores de actividad, prevaleciendo básicamente en el terreno de las actividades clasificadas, según señalan las legislaciones de intervención ambiental de las Comunidades Autónomas.<sup>499</sup>

A tal efecto, aunque rodeado de algunas críticas, el sistema de intervención administrativa ambiental de España viene demostrando un proceso de evolución a través de su desplegada técnica legislativa, a ejemplo de las Leyes y Normas de desarrollo constituidas para posibilitar la transposición de la Directiva de Servicios, que consiguió proporcionar una notable agilización administrativa, representada por una revolución de las técnicas de intervención administrativa.

La exigencia de la Autorización Previa como regla excepcional en determinados casos y en explotación de ciertas actividades, es una prueba concreta de esta revolución, que se caracteriza principalmente por su sustitución a la Comunicación Previa y la Declaración Responsable como instrumento administrativo más simple y ágil en el ámbito administrativo ambiental.

Esto supone en la práctica, importantes modificaciones en el ordenamiento jurídico ya que hay que adoptar y racionalizar las exigencias burocráticas, sobre todo de

---

<sup>499</sup> La doctrina de BLANCO LOZANO CUTANDA destaca que las modificaciones normativas en ámbito Estatal deben seguir las imprescindibles reformas de los servicios de competencia Autonómica o Local. Señala que el proceso de liberalización de actividades es más intenso en ámbito Local. Puntease algunas normas y destaca que la Ley Ómnibus establece de modo expreso algunos casos de servicios ambientales que tienen su forma de control Autorizatorio sustituido por la Comunicación Previa o Declaración Responsables. Son las siguientes actividades: circulación de vehículos en instalaciones vinculadas a una actividad de servicios en las vías pecuarias; operaciones de gestión de residuos no peligrosos distintos a la valorización o eliminación (así se preveía ya, pero se permitía que las Comunidades Autónomas estableciesen un régimen de autorización); los usos especiales en las aguas continentales: navegación y flotación (incluyendo la navegación recreativa en embalses); el establecimiento de barcas de paso y sus embarcaderos; y cualquier otro uso que no excluya la utilización del recurso por terceros. LOZANO CUTANDA, Blanca; SÁNCHEZ LAMELAS, Ana; PERNAS GARCÍA, Juan José. Evaluaciones de impacto ambiental y autorización ambiental integrada: doctrina, textos legales anotados y jurisprudencia. Las Rozas, Madrid, 2.012, pp. 46, 60.

orden procedimental. En este sentido, es sin duda, un nuevo régimen capaz de hacer frente al clásico régimen general de intervención administrativa, caracterizado por la complejidad y duplicidad documentales y de exigencias autorizatorias y de evaluación, posibilitando agilizar, simplificar y clarificar el cuadro de las tradicionales técnicas de intervención ambiental.

#### **4.4 - Otros instrumentos jurídicos-administrativos de protección ambiental en España**

De acuerdo con lo que dispone la Constitución Española y sus leyes esparzas, además de fomentar las técnicas voluntarias de cooperación entre los agentes socio-económicos entre sí y con las Administraciones Públicas, las técnicas tradicionales de regulación e intervención de las actividades privadas permanecen siendo imprescindibles para controlar y mantener en límites aceptables la incidencia ambiental de la actividad industrial.<sup>500</sup>

En España, el Ordenamiento jurídico ambiental aplicable instituye un sistema normativo muy complejo, con diferentes niveles de aplicabilidad, al integrarse según su origen por normas internacionales de la Unión Europea y, a nivel interno, por la reglamentación del Estado, a través de su legislación de naturaleza básica y de las Comunidades Autónomas y también de las Administraciones Locales, según las disposiciones legales pertinentes.

Así, ante esta peculiar situación y teniendo en cuenta todo lo expuesto en la introducción respecto a las técnicas de intervención administrativa por razones ambientales, consideramos más conveniente desde el punto de vista de este trabajo (intervención administrativa en la industria por razones ambientales), discurrir únicamente sobre los principales instrumentos de protección ambiental de carácter horizontal o transversal, al aplicarse a todos los ámbitos de aquel, y más en concreto el régimen jurídico de los mismos establecido por las legislación básica del Estado, pues, dado su carácter, es la que debe cumplir las normas internacionales y de la Unión

---

<sup>500</sup> Sobre las normas jurídicas de protección del medio ambiente, ver AGUDO GONZALEZ, Jorge., “El Control de Contaminación: Técnicas Jurídicas de Protección Medioambiental”, Vol. I, Ed. Montecorvo, Madrid, 2004, p. 35 y ss.



Europea, y, a nivel interno, es aplicable en toda España y debe ser cumplida por todas las Comunidades Autónomas y lógicamente por las Administraciones Locales.<sup>501</sup>

De tal manera, apenas mencionaremos las principales normas e instrumentos de protección medioambiental aplicados en el sistema jurídico Español, haciendo hincapié a la legislación y el régimen jurídico en cuanto a la Prevención y Control Integrados de la Contaminación y sus características, por ser el eje principal del presente trabajo.

Reportándose a la actuación general de la Administración Pública bien como las técnicas e instrumentos generales, complementarios y específicos de intervención administrativa de protección del medio ambiente ya mencionados, señalaremos aquí las más importantes utilizadas por el Ordenamiento ambiental Español: Evaluación de Impacto Ambiental (Ley 6/2001)<sup>502</sup>; Evaluaciones Ambientales Estratégicas (Ley 9/2006); Acceso a la Información Ambiental y Participación y Acceso a la Justicia (Ley 27/2006); Prevención y Control Integrados de la Contaminación (Ley 16/2002 y Ley 5/2013); Etiquetado Ecológico (Real Decreto 598/1994); Auditorías Ambientales y Sistema de Gestión Medioambiental (Real Decreto 85/1996);

---

<sup>501</sup> FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio. Sistema jurídico-administrativo de protección del medio ambiente. Ratio Legis, Salamanca, 2012, pp. 221-229.

<sup>502</sup> Sobre la Evaluación del Impacto Ambiental, la doctrina Española así lo define: " el conjunto de estudios y análisis técnicos que permiten estimar los efectos que la ejecución de un determinado proyecto puede causar sobre el medio ambiente" (art. 2). En un concepto más completo, la evaluación de impacto ambiental podemos definirla en nuestro Derecho como una técnica de protección ambiental de carácter preventivo, consistente en 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 de un proyecto de obra o actividad. Esta evaluación culmina con un informe, denominado declaración de impacto ambiental, que se pronuncia, desde los postulados ambientales, sobre la conveniencia o no de realizar el proyecto y sobre las condiciones en que, en su caso, debe realizarse. Estamos, por tanto, ante una técnica o instrumento de tutela ambiental de carácter preventivo que opera con relación a proyectos de obras y actividades, y cuyo procedimiento se caracteriza por su *carácter o naturaleza participativa*. La legislación básica estatal en esta materia está integrada, por el Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Evaluación Ambiental de Proyectos y por el Reglamento de desarrollo de esta norma que en su día se apruebe, continuando en vigor entretanto, en todo lo que no se oponga a la misma, el Real Decreto 1131/1988, de 3 de septiembre. Confróntese LOZANO CUTANDA, Blanca; SÁNCHEZ LAMELAS, Ana; PERNAS GARCÍA, Juan José. Evaluaciones de impacto ambiental y autorización ambiental integrada: doctrina, textos legales anotados y jurisprudencia. Las Rozas, Madrid, 2.012, pp.73-74.

Responsabilidad Medioambiental (Ley 26/2007); y por último Potestad Sancionadora de la Administración y Sanciones Penales (Ley 30/1992 y el Código Penal de 1995).<sup>503</sup>

Observarse que la Constitución Española y el resto del sistema normativo, incluyendo el Derecho de la Unión Europea, encomienda heterogéneas funciones a las Administraciones Públicas, de modo que pueden llevarse a cabo de numerosas y variadas formas.

Regularmente, desde la perspectiva de la actividad administrativa se suelen mencionar la actividad de policía o de limitación, las actuaciones de fomento o estimulantes, la relativa a la prestación de servicios públicos y la actividad de gestión económica. Importante destacar que en la actualidad, cada una de las anteriores se han variadas y se han hecho más complejas, siguiendo los cambios naturales de la sociedad moderna a nivel mundial. Asimismo, existen otras funciones relacionadas estrechamente con las anteriores, como la potestad normativa, sobre todo la reglamentaria o la potestad de planificación, de manera que, todas ellas representan una importante manifestación del poder jurídico de las Administraciones Públicas para el cumplimiento de sus fines.<sup>504</sup>

Ahora bien, aunque el sistema Español presente varios instrumentos y técnicas protectoras del medio ambiente, infelizmente dicho sistema ha tenido un problema, no superado completamente, que es su carácter sectorial. Tal hecho es visible al llevarse a cabo por sectores ambientales tales como el aire, agua, residuos, entre otros, además de los problemas competenciales generados por distintos Órganos e incluso Administraciones Públicas distintas, provocando procesos de transferencias de contaminaciones entre medios y causando daños al medio ambiente.

Como unas de las alternativas para intentar atenuar estos problemas, en el año de 1996 fue creada, como ya hemos visto, la Directiva 96/61/CE que fue la primera

---

<sup>503</sup> Sobre las principales técnicas e instrumentos de protección del medio ambiente, véase GARMENDIA SALVADOR, Alfonso. Et. al. Evaluación de impacto ambiental. Editora Pearson Educación, Madrid, 2005, pp. 287-309.

<sup>504</sup> Sobre técnicas jurídicas de protección ambiental: instrumentos de intervención administrativa, vide ORTEGA ÁLVAREZ, Luis. (Dir.), y otros, "Lecciones del Derecho del Medio Ambiente", 4º edición, Ed. Lex Nova, Valladolid, 2005, pp. 122 y 132.

Directiva de Prevención y Control Integrados de la Contaminación, cuyo régimen jurídico se basó en la institución del Permiso Integrado y Único para instalaciones industriales de determinada amplitud, como instrumento de coordinación e integración de las diferentes Autorizaciones existentes, además del imperioso uso por tales instalaciones de las Mejores Tecnologías Disponibles para contener los posibles procesos contaminantes.

En España fue elaborada y aprobada la Ley 16/2002, de 1 de Julio (BOE del 2), de Prevención y Control Integrado de la Contaminación como forma de transposición de la dicha Directiva 96/61/CE. Por otra parte, como veremos a continuación, la Directiva original de 1996 fue modificada varias veces, siendo codificada la misma en 2008 por la Directiva 2008/1/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de enero de 2008, relativa a la Prevención y al Control Integrados de la Contaminación (DOUE L 24, 29.1.2008). Posteriormente, los progresos en el enfoque de Prevención y Control Integrado de la Contaminación provocaron la aprobación de la Directiva 2010/75/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de Noviembre de 2010, sobre las Emisiones Industriales (DOUE L 334, 17.12.2010).<sup>505</sup>

Por último, recientemente fue aprobada la Ley 5/2013, de 11 de Junio (BOE del 12), instituida con la finalidad de cumplir los objetivos y finalidades de esta última Directiva del año 2010. Veremos más adelante que la novedosa Ley modifica la anterior Ley de Prevención y Control Integrados de la Contaminación, de modo a dejar más ágil el proceso de otorga de la Autorización Ambiental Integrada, implantando más participación pública en el mismo y modernizando las Mejores Tecnologías Disponibles; consintiendo así una de las normas más ambiciosas para la protección del medio ambiente y al alcance del desarrollo sostenible.<sup>506</sup>

---

<sup>505</sup> FERREIRA MORONG, Fábio. "O regime jurídico europeu de intervenção administrativa nas atividades industriais e agrícolas de grande potencial poluidor como referencial de prevenção e proteção ambiental", Fórum de Direito Urbano e Ambiental - FDU, n. 56, março/abril 2011, pp. 34-46.

<sup>506</sup> Sobre la Nueva normativa sobre emisiones industriales véase FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio. "Nueva normativa sobre emisiones industriales: La modificación de la legislación en materia de prevención y control integrados de la contaminación por Ley 5/2013, de 11 de junio". Ecoiuris, Madrid, 2013, pp. 01-14.

## 5 - La Ley 16/2002 de Prevención y Control Integrados de la Contaminación (LPCIC)

La Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación (LPCIC)<sup>507</sup> supone la transposición al ordenamiento Español, con el carácter de legislación básica en materia ambiental, de la Directiva Comunitaria del mismo título 96/61/CE, de 24 de septiembre de 1996.<sup>508</sup> De acuerdo con lo determinado en el artículo 149.1.23 de la Constitución Española, esta Ley tiene la consideración de legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin embargo, las Comunidades Autónomas podrán desarrollar el régimen general adoptando un sistema propio de prevención y control integrados de la contaminación. Como ya hemos visto, la competencia legislativa Autonómica trasciende el propio desarrollo de la legislación básica estatal, pudiendo aprobar normas adicionales de protección y aumentar así el estándar de protección básico marcado por la Ley 16/2002.<sup>509</sup> Por lo tanto, es posible ampliar el régimen de la Ley de Prevención y Control Integrados de la Contaminación a

---

<sup>507</sup> La LPCIC ha sido modificada por la Ley 27/2006, de 18 de julio, 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 (incorpora las modificaciones introducidas por las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE) y, por la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad y por la Ley 34/2007 de calidad del aire y protección de la atmósfera. Por otro lado, ha sido desarrollada mediante los Reales Decretos 509/2007, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento para el desarrollo y ejecución de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación y 508/2007, de 20 de abril, por el que se regula el suministro de información sobre emisiones del Reglamento E-PRTR y de las Autorizaciones Ambientales Integradas. También hubo cambios promovidos por el Real Decreto-Ley 8/2011, de 1 de julio, suprimió las referencias contenidas en la LPCIC a la exigencia de Licencia Ambiental Municipal, mediante la modificación de los artículos los artículos 11.2, 12.1.a) y 29.1 de la Ley.

<sup>508</sup> En resumen, el contexto y origen legal de la Ley 16/2002 no es otro que el Derecho comunitario, en concreto la Directiva 96/61/CE del Consejo, de 24 de septiembre de 1996, relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación» (DOCE L 257, pp. 26 y ss.). Obviamente, también habrá que tener en cuenta, en su caso, el resto de disposiciones comunitarias sectoriales sobre contaminación, así como la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. Vid. MORENO MOLINA, Ángel Manuel. Algunas reflexiones sobre la Ley 16/2002 desde la perspectiva del Derecho Comunitario Ambiental. Revista Interdisciplinar de Gestión Ambiental, Nº 46, Sección Artículos, Octubre 2002, Año 4, Editorial LA LEY, pp. 01-12.

<sup>509</sup> La doctrina es clara en este sentido: "Como se advierte en la Disposición Final Sexta LPCIC, la misma «tiene la consideración de legislación básica sobre protección del medio ambiente de acuerdo con lo establecido en el artículo 149.1.23a de la Constitución », lo que significa, atendiendo al reparto competencial, que corresponde a las Comunidades Autónomas tanto el desarrollo legislativo y la ejecución de la LPCIC, como el establecimiento, en su caso y en su normativa propia, de normas adicionales de protección". TEROL GÓMEZ, Ramón. "La disciplina ambiental en la Ley de Prevención y Control Integrados de la Contaminación". En VALENCIA MARTÍN, Germán [et al.], Estudios sobre la ley de Prevención y Control Integrados de la Contaminación", Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, numero 3, Aranzadi, Navarra, 2003, p. 190.

otras instalaciones que no estén recogidas en el anexo I de la misma, o vigorizar las exigencias del régimen jurídico de la Autorización Ambiental Integrada.<sup>510</sup>

Esta ley, como veremos a continuación, tiene por base la preocupación de alcanzar una elevada protección del medio ambiente, para evitar y, cuando no sea posible, reducir y controlar la contaminación de la atmósfera, el agua y el suelo, siendo la misma aplicable a las instalaciones de titularidad pública o privada en las que se desarrolle alguna de las actividades industriales incluidas en las categorías enumeradas en su contenido.

Para ello, instituye un régimen jurídico de la Prevención y el Control Integrados de la Contaminación, con un objetivo para la Administración Pública Española en su conjunto y para los sectores industriales que entran dentro del ámbito de aplicación de la nueva normativa. Es un reto común que toma cuerpo mediante la figura de la Autorización Ambiental Integrada como instrumento preventivo de control que satisface la estrecha relación jurídica que liga tanto a la Administración como a la industria en este novedoso escenario medioambiental.

Importante destacar que la integración es el aspecto clave en el nuevo sistema de prevención y control integrados de la contaminación que se instituye con la Ley de Prevención y Control Integrados de la Contaminación en el ordenamiento jurídico ambiental Español.

Así que el régimen de prevención y el control integrados de la contaminación plantea una técnica integradora del conjunto de los impactos que el desarrollo de ciertas actividades logra provocar en una triple vertiente, a saber: integración de procedimientos, integración competencial de los órganos que están llamados a ejercer sus competencias ambientales en la materia, y finalmente, como aspecto más sobresaliente y reflejo de los otros dos, la integración del conjunto de Autorizaciones ambientales sectoriales en una única Autorización Integrada.

---

<sup>510</sup> PERNAS GARCÍA, Juan José, Estudio jurídico sobre la prevención de la contaminación industrial: la autorización ambiental integrada, Atelier, Barcelona, 2004, p.46.

Es precisamente este último aspecto, el estudio de la Autorización Ambiental Integrada, sobre el que recae el interés a lo largo de este trabajo, justamente porque la referida ley introduce a nivel estatal la llamada Autorización Ambiental Integrada como una nueva figura de intervención administrativa que sustituye y aglutina al conjunto disperso de Autorizaciones de carácter ambiental exigibles hasta el momento.<sup>511</sup>

Así que no hay dudas en la doctrina y jurisprudencia que la aprobación de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación admite el punto de partida, tras la transposición de la homónima Directiva Comunitaria 96/61/CE<sup>512</sup>, de una significativa regulación, seguramente modular y definitoria del Derecho ambiental Español.<sup>513</sup>

### **5.1 - El objeto, ámbito de aplicación y demás características generales de la Ley**

La Ley tiene por objeto instituir un régimen de prevención y control integrados de la contaminación, con la finalidad de alcanzar una elevada protección del medio ambiente, para evitar y, cuando no sea posible, reducir y controlar la contaminación de la atmósfera, el agua y el suelo, según dispone su artículo 1º.<sup>514</sup>

---

<sup>511</sup> FORTES MARTÍN, Antonio. “Análisis de la autorización Ambiental Integrada: la trascendencia de la vieja técnica autorizatoria en la nueva concepción ambiental de la prevención y el control integrados de la contaminación”, *Revista Interdisciplinar de Gestión ambiental*, nº 46, octubre, 2002, pp. 1-23.

<sup>512</sup> Esta norma ha sido desarrollada reglamentariamente por el Real Decreto 509/2007, de 20 de abril (modificado por el Reglamento 367/2010, de 26 de marzo, relativo a la modificación de diversos reglamentos del área de medio ambiente). Sobre la transposición de la Directiva 96/61 véase: DOMÍNGUEZ SERRANO, Judith, *La prevención y control integrado de la contaminación*, Editorial Montecorvo, Madrid, 2003.

<sup>513</sup> El contenido de obras a respecto de la Ley 16/2002 es bastante amplio, de manera que, citamos en esta oportunidad los básicos trabajos de: FUENTES BODELÓN, Fernando. *El nuevo régimen de licencias en la Directiva 96/61 sobre prevención y control integrado de la contaminación*, Comares, Granada, 1999; Germán VALENCIA MARTÍN, «El régimen jurídico del control integrado de la contaminación », CISS, *Noticias de la Unión Europea*, 153, 1997; y núm. 190, 2000, «Aplicación y perspectivas de futuro en la Directiva sobre prevención y control integrado de la contaminación»; Carmen CHINCHILLA MARÍN, «La autorización ambiental integrada: la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación», *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 47/2002, págs. 43 y ss.; REVUELTA PÉREZ, Inmaculada, *El control integrado de la contaminación en el Derecho Español*, Marcial Pons, Madrid, 2003; y Francisco de Borja LÓPEZ-JURADO ESCRIBANO y Ángel Ruiz DE APODACA ESPINOSA, *La autorización ambiental integrada. Estudio sistemático de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación*, Civitas, Madrid, 2002.

<sup>514</sup> MARÍ OLANO, José y POVEDA GÓMEZ, Pedro. *Ley de Prevención y Control Integrados de la Contaminación*, La Ley-Actualidad, Madrid, 2002, p. 18.

Su ámbito de aplicación se extiende a las instalaciones de titularidad pública o privada en las que se desarrollen algunas de las actividades industriales incluidas en las categorías enumeradas en el anejo de la Ley, con excepción de las instalaciones o partes de las mismas utilizadas para la investigación, desarrollo y experimentación de nuevos productos o procesos. Las principales categorías de actividades industriales e instalaciones contenidas en el Anejo 1 de la dicha Ley son: instalaciones de combustión; producción y transformación de metales; industrias minerales; industrias químicas; gestión de residuos; industria de papel y cartón, industria textil; industria del cuero; industrias agroalimentarias y explotaciones ganaderas. Igualmente al consumo de disolventes orgánicos, industria del carbono e instalaciones de captura de CO<sub>2</sub> con fines de almacenamiento de dióxido de carbono, entre otras.<sup>515</sup>

Importante destacar que en la Ley 16/2002, se exige a estas instalaciones y actividades que dispongan de Autorización Ambiental Integrada, que, como veremos más adelante, es la resolución del Órgano competente en la que se determinan todos los

---

<sup>515</sup> Sobre el ámbito de aplicación de la Ley 16/2002, la doctrina señala las siguientes instalaciones, actividades y características: instalación de combustión con una potencia superior a 50 MW; Refinerías de petróleo y gas; Producción y transformación de metales; Industrias minerales (fabricación de cemento, amianto, vidrio, fundición de materiales minerales, fabricación de productos cerámicos mediante horneado); Industrias químicas y Gestión de residuos (instalaciones para la valorización de residuos peligrosos, incluida la gestión de aceites usados de una capacidad de más de 10 toneladas por día. Igualmente las instalaciones para la incineración de residuos municipales, de una capacidad de más de 3 toneladas por hora; instalaciones para la eliminación de los residuos no peligrosos con una capacidad de más de 50 toneladas por día; vertederos de residuos que recojan más de 10 toneladas por día o que tengan una capacidad total de más de 25.000 toneladas, con exclusión de vertederos de inertes). Se excluyen, en todo caso, las actividades e instalaciones en las que sea de aplicación lo establecido en el artículo 14 de la Ley 10/1998, de 21 de abril (LA LEY 1609/1998) (EC 1413/1998) de Residuos (si bien cabe la posibilidad de que las Comunidades Autónomas eximan de la autorización a las empresas y establecimientos que se ocupen de la valorización o de la eliminación de sus propios residuos no peligrosos en los centros de producción, siempre que dicten normas generales sobre cada tipo de actividad, en las que se fijen los tipos y cantidades de residuos y las condiciones en las que la actividad puede quedar dispensada de la autorización). Igualmente Industrias de papel y cartón; Industria textil; Industria del cuero; Industrias agroalimentarias y explotaciones ganaderas (Mataderos con una capacidad de producción de canales superior a 50 toneladas/día; tratamiento y transformación destinados a la fabricación de productos alimentos a partir de materia prima animal --que no sea leche-- o materia prima vegetal con una capacidad de producción superior a la que se señala; tratamiento y transformación de la leche con una cantidad de leche recibida superior a 200 toneladas por día; instalaciones para la eliminación o aprovechamiento de canales o desechos de animales; instalaciones destinadas a la cría intensiva de aves de corral o cerdos que dispongan de más de 40.000 emplazamientos si se trata de gallinas ponedoras, 2.000 emplazamientos para cerdos de cría, 750 emplazamientos para cerdas); el consumo de disolventes orgánicos y las Industrias del carbono. Vid. BALLESTEROS ARRIBAS, Silvia. Nuevo régimen de otorgamiento de licencias de actividades clasificadas. El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, N° 18, Sección Actualidad, Quincena del 30 Sep. al 14 Oct. 2002, Ref. 3012/2002, pág. 3012, tomo 3, Editorial El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, LA LEY 4079/2003, pp. 01-05.

condicionantes ambientales que debe cumplir las instalaciones y actividades de que se trate, y donde se fijen los Valores Límite de Emisión (VLE) de los contaminantes al aire, al agua, al suelo y de condicionantes ambientales referidos a los residuos y cualquier otra condición necesaria para garantizar la protección y preservación del medio ambiente.

Se someten a esta Autorización Ambiental Integrada la construcción, montaje, explotación o traslado, así como la modificación sustancial de las instalaciones en las que se desarrolle alguna de las actividades sujetas a la Ley. El otorgamiento de la Autorización Ambiental Integrada antecederá a las demás Autorizaciones sustantivas o Licencias que sean obligatorias.

La fecha prevista en la Ley para la adaptación por parte de los titulares de instalaciones existentes tiene límite máximo hasta antes del 30 de octubre de 2007, momento en la que deberán contar con la pertinente Autorización Ambiental Integrada. En cuanto a los procedimientos de Autorización ya iniciados antes de la entrada en vigor de la Ley (el 3 de julio de 2002), no les será de aplicación la misma. En estos casos, una vez otorgada la Autorización será renovada en los plazos previstos en la legislación sectorial aplicable y, en todo caso, al cabo de ocho años, cumpliendo lo establecido en la Ley para las instalaciones existentes.<sup>516</sup>

En cuanto a definiciones técnicas especiales, el artículo 3, con características semejantes a la Directiva 96/61/CE, trata de ello. Se refiere a las definiciones de los siguientes temas: Autorización Ambiental Integrada; Autorizaciones Sustantivas; Instalación; Instalación Existente; Modificación Sustancial y Modificación No Sustancial. Igualmente en relación a las Definiciones Del Titular; Órgano competente para otorgar la Autorización Ambiental Integrada; Contaminación; Sustancias; Emisión; Valores límite de Emisión; Normas de Calidad Medioambiental y

---

<sup>516</sup> Sobre la Autorización Ambiental Integrada y el plazo de adaptación de las instalaciones existentes previstos en la Ley 16/2002, véase VALENCIA MARTÍN, Germán. "Contenido y alcance de la autorización ambiental integrada". En VALENCIA MARTÍN, Germán [et al.], Estudios sobre la ley de Prevención y Control Integrados de la Contaminación", Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, número 3, Aranzadi, Navarra, 2003, pp. 25-26.



Parámetros o Medidas Técnicas equivalente. Además en cuanto a las Mejores Técnicas Disponibles (MTD), definiéndose los términos Técnicas, Disponibles y Mejores.<sup>517</sup>

---

<sup>517</sup> El artículo 3 señala las definiciones en los siguientes términos: "A efectos de lo dispuesto en esta Ley, se entenderá por: a) «Autorización ambiental integrada»: es la resolución del órgano competente de la Comunidad Autónoma en la que se ubique la instalación, por la que se permite, a los solos 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. Tal autorización podrá ser válida para una o más instalaciones o partes de instalaciones que tengan la misma ubicación y sean explotadas por el mismo titular. b) «Autorizaciones sustantivas»: las autorizaciones de industrias o instalaciones industriales que estén legal o reglamentariamente sometidas a autorización administrativa previa, de conformidad con el artículo 4 de la Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria. En particular, tendrán esta consideración las autorizaciones establecidas en la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico; en la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos, y en el capítulo II de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre protección de la seguridad ciudadana, en lo referente a las instalaciones químicas para la fabricación de explosivos. c) «Instalación»: cualquier unidad técnica fija en donde se desarrolle una o más de las actividades industriales enumeradas en el anejo 1 de la presente Ley, así como cualesquiera otras actividades directamente relacionadas con aquellas que guarden relación de índole técnica con las actividades llevadas a cabo en dicho lugar y puedan tener repercusiones sobre las emisiones y la contaminación. d) «Instalación existente»: cualquier instalación en funcionamiento y autorizada con anterioridad a la fecha de entrada en vigor de la presente Ley, o que haya solicitado las correspondientes autorizaciones exigibles por la normativa aplicable, siempre que se ponga en funcionamiento a más tardar doce meses después de dicha fecha. e) «Modificación sustancial»: cualquier modificación realizada en una instalación que en opinión del órgano competente para otorgar la autorización ambiental integrada y de acuerdo con los criterios establecidos en el artículo 10.2 pueda tener repercusiones perjudiciales o importantes en la seguridad, la salud de las personas o el medio ambiente. f) «Modificación no sustancial»: cualquier modificación de las características o del funcionamiento, o de la extensión de la instalación, que, sin tener la consideración de sustancial, pueda tener consecuencias en la seguridad, la salud de las personas o el medio ambiente. g) «Titular»: cualquier persona física o jurídica que explote o posea la instalación. h) «Órgano competente para otorgar la autorización ambiental integrada»: el órgano designado por la Comunidad Autónoma en la que se ubique la instalación objeto de la autorización. En tanto no se produzca una designación específica por parte de la Comunidad Autónoma, se entenderá competente el órgano de dicha Administración que ostente las competencias en materia de medio ambiente. i) «Contaminación»: 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. j) «Sustancia»: los elementos químicos y sus compuestos con la excepción de las sustancias radioactivas reguladas en la Ley 25/1964, de 29 de abril, sobre Energía Nuclear, y de los organismos modificados genéticamente regulados en la Ley 15/1994, de 3 de junio, por la que se establece el régimen jurídico de la utilización confinada, liberación voluntaria y comercialización de organismos modificados genéticamente, a fin de prevenir los riesgos para la salud humana y el medio ambiente, y en sus correspondientes normas de desarrollo o normativa que las sustituya. k) «Emisión»: 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. l) «Valores límite de emisión»: la masa o la energía 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. Los valores límite de emisión de las sustancias se aplicarán generalmente en el punto en que las emisiones salgan de la instalación y en su determinación no se tendrá en cuenta una posible dilución. En lo que se refiere a los vertidos indirectos al agua, y sin perjuicio de la normativa relativa a la contaminación causada por determinadas sustancias peligrosas vertidas en el medio acuático, 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 y cuando se alcance un nivel equivalente de protección del medio ambiente en su conjunto y ello no conduzca a cargas contaminantes más elevadas en el entorno. m) «Normas de calidad medioambiental»: el conjunto de requisitos establecidos por la normativa aplicable que deben cumplirse en un momento dado en un entorno determinado o en una parte determinada de éste. n) «Parámetros o medidas técnicas equivalentes»: parámetros o medidas de referencia que, con carácter supletorio o complementario, se considerarán cuando las características de la instalación no permitan una

La norma Estatal delinea los principios informadores de la actividad de los Órganos competentes, y las obligaciones básicas que deben instruir al titular en la ejecución de su actividad, según dispone los artículos 4 y 5. Primeramente, con intuito de acoger medidas adecuadas de prevención de la contaminación, al otorgar la Autorización Ambiental Integrada, el Órgano competente deberá tener en cuenta que en el funcionamiento de las instalaciones se adopten las medidas adecuadas para prevenir la contaminación, particularmente mediante la aplicación de las Mejores Técnicas Disponibles.

Igualmente, el Órgano competente asegurará que se evite la producción de residuos o, si esto no fuera posible, se gestionen mediante procedimientos de valorización, preferentemente mediante reciclado o reutilización. En el supuesto de que tampoco 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, de acuerdo con la normativa aplicable en la materia.

La Administración deberá garantizar, también, que se explote la instalación de tal forma que se utilice la energía, el agua, las materias primas y otros recursos de manera eficiente. El Órgano autorizador tendrá que comprobar, que se adopten las medidas necesarias para prevenir los accidentes graves y limitar sus consecuencias sobre la salud de las personas y el medio ambiente, de acuerdo con la normativa aplicable. De igual manera, incumbirá asegurar que se tomen las medidas necesarias para evitar cualquier riesgo de contaminación cuando cese la explotación de la

---

determinación adecuada de valores límite de emisión o cuando no exista normativa aplicable. ñ) «Mejores técnicas disponibles»: la fase más eficaz y avanzada de desarrollo de las actividades y de sus modalidades de explotación, que demuestren la capacidad práctica de determinadas técnicas para constituir, en principio, la base de los valores límite de emisión destinados a evitar o, cuando ello no sea posible, reducir en general las emisiones y el impacto en el conjunto del medio ambiente y de la salud de las personas. Para su determinación se deberán tomar en consideración los aspectos que se enumeran en el anejo 4 de esta Ley. A estos efectos, se entenderá por: «Técnicas»: la tecnología utilizada, junto con la forma en que la instalación esté diseñada, construida, mantenida, explotada o paralizada. «Disponibles»: las técnicas desarrolladas a una escala que permita su aplicación en el contexto del correspondiente sector industrial, en condiciones económicas y técnicamente viables, tomando en consideración los costes y los beneficios, tanto si las técnicas se utilizan o producen en España, como si no, siempre que el titular pueda tener acceso a ellas en condiciones razonables. «Mejores»: las técnicas más eficaces para alcanzar un alto nivel general de protección del medio ambiente en su conjunto y de la salud de las personas."

instalación y para que el lugar donde se ubique quede en un estado satisfactorio de acuerdo con la normativa aplicable.<sup>518</sup>

Las responsabilidades y obligaciones soportadas por el titular de la actividad o instalación, es decir, cualquier persona física o jurídica que explote o posea la instalación están señaladas en el artículo 5 de la Ley 16/2002, y se traducen en: valerse de la Autorización Ambiental Integrada y cumplir las condiciones establecidas en la misma; cumplir las obligaciones de control y suministro de información previstas por la legislación sectorial aplicable y por la propia autorización ambiental integrada; comunicar al Órgano competente para otorgar la autorización ambiental integrada cualquier modificación, sustancial o no, que se proponga realizaren la instalación, y la transmisión de su titularidad e informar inmediatamente al Órgano competente para otorgar la autorización ambiental integrada de cualquier incidente o accidente que pueda afectar al medio ambiente. También debe prestar la asistencia y colaboración necesarias a quienes realicen las actuaciones de vigilancia, inspección y control, y cumplir cualesquiera otras obligaciones establecidas en esta Ley y demás disposiciones que sean de aplicación.<sup>519</sup>

Observase que la Ley 16/2002 afirma cuales deben ser los principios generales de las obligaciones fundamentales del titular que deberán ser tenidos en cuenta por las Autoridades competentes en el ejercicio de sus potestades de intervención; más en concreto, en el momento de establecer las condiciones de la Autorización Ambiental Integrada. En este contexto, están caracterizadas obligaciones para el titular de la actividad o instalación.

La importancia de la cooperación interadministrativa es ratificada en el artículo 6 de la Ley en cuestión, en el sentido de que al establecer que, para su aplicación, las Administraciones Públicas concertarán sus acciones a los principios de información mutua, cooperación y colaboración. Además de ello, sobre todo, deberán proporcionar la debida asistencia para garantizar la eficacia y coherencia de sus

---

<sup>518</sup> PERNAS GARCÍA, Juan José. Estudio jurídico sobre la prevención de la contaminación industrial: la autorización ambiental integrada, Atelier, Barcelona, 2004, p. 124-126.

<sup>519</sup> Sobre las responsabilidades y obligaciones de los titulares de las instalaciones dispuestas en la Ley 16/2002, véase MARÍ OLANO, José y POVEDA GÓMEZ, Pedro. Ley de Prevención y Control Integrados de la Contaminación, La Ley-Actualidad, Madrid, 2002, p. 25.

actuaciones, principalmente en la tramitación de la Autorización Ambiental Integrada.<sup>520</sup>

## 5.2 - La Autorización Ambiental Integrada: sus principales características

La Ley 16/2002, que tiene su origen y base fundamental de acuerdo con lo establecido en la Directiva 96/61/CE, ocupa la nueva filosofía de la prevención y el control integrado de los procesos de contaminación como pilar fundamental de la protección ambiental, al implantar un nuevo sistema de intervención administrativa en la materia. En efecto, el sistema de protección ambiental establecido en la Ley con el carácter de legislación básica a efectos constitucionales, a través del régimen jurídico de la prevención y el control integrados de la contaminación, se articula en la exigencia de la nueva Autorización Ambiental Integrada y en la utilización de las Mejores Técnicas Disponibles (MTD), en relación con las instalaciones industriales incluidas en su ámbito de aplicación.<sup>521</sup>

---

<sup>520</sup> Sobre el principio de cooperación y cooperación interadministrativa, Manuela Mora Ruiz enseña que: "Desde esta perspectiva, la cooperación interadministrativa significa, en primer término, necesidad de entendimiento, aunque en el marco de relaciones voluntarias, y, por tanto, la articulación de soluciones organizativas que hagan posible dicho entendimiento y el correspondiente diálogo. En segundo lugar, la cooperación entre Administraciones Públicas incorpora una comunidad de fines que no tiene que estar presente en otros principios de relación, lo cual exige si no una equiparación absoluta, sí un acercamiento entre las posiciones de cada uno de los cooperantes, erradicando relaciones de subordinación y exigiendo la formulación de acuerdos como principal modo de plasmar el referido entendimiento. Estos caracteres, otorgan un valor fundamental al principio de cooperación como principio relacional de carácter activo entre las Administraciones Públicas y éste es el aspecto que, en los últimos tiempos, está llamando la atención de la doctrina, que apuesta por todo un «Derecho de la cooperación Administrativa», adaptado a la complejidad de las relaciones interadministrativas por efecto, fundamentalmente, del Derecho Comunitario Europeo. MORA RUIZ, Manuela. *La gestión ambiental compartida: función pública y mercado*, Lex Nova, Valladolid, 2007, pp. 127-129.

El tema de cooperación administrativa coincide con los principios constitucionales y legales del ordenamiento jurídico brasileño a través de la observancia del la competencia común, que es caracterizada por ser una imposición constitucional para que todos los diversos integrantes de la Federación, puedan actuar en cooperación administrativa recíproca con el fin de proteger el patrimonio medioambiental. Destaca-se, incluso, que la reciente Ley Federal Complementar n° 140, fue creada para fijar directrices para la cooperación entre los entes federativos en materia ambiental.

<sup>521</sup> La doctrina señala que "el sistema de prevención y control integrados de la contaminación que estableció la Directiva IPPC y que ha transpuesto la Ley 16/2002 introduce un nuevo sistema de autorización, denominada en nuestro país "autorización ambiental integrada", que presenta dos novedades especialmente destacables: introduce un enfoque integrado para la prevención y el control de la contaminación, que se concreta en la autorización ambiental integrada; y aplicación de tecnologías de reducción en la fuente a través del establecimiento en la autorización unos límites de emisión de contaminantes basados en el concepto de las mejores técnicas disponibles (MTD o BAT, en su expresión inglesa best available technology)". Vid. LOZANO CUTANDA, Blanca. *Derecho Ambiental Administrativo*, 11ª edición, 1ª edición en la Editora LA LEY, Madrid, 2010, p. 529.

La Ley 16/2002, en su artículo 3, a define la Autorización Ambiental Integrada del siguiente modo:

"Es la resolución 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. Tal autorización podrá ser válida para una o más instalaciones o partes de instalaciones que tengan la misma ubicación y sean explotadas por el misma titular."

A pesar de haber alguna diferencia en las definiciones técnicas, observarse que la Autorización Ambiental Integrada es equiparada terminológicamente al Permiso Integrado Ambiental instituido en la Directiva 61/96/CE.<sup>522</sup> Se sabe, como luego veremos más detalladamente, que la mayoría de la doctrina clásica Española acepta la heterogeneidad de técnicas que se encuadran bajo el concepto genérico de Autorización, y que la Ley 16/2002 rechaza el término Permiso, utilizado por el Derecho Comunitario Europeo Ambiental, recurriéndose al término "Autorización Ambiental Integrada"<sup>523</sup>.

En este contexto, se define la referida Autorización Ambiental Integrada como la resolución del Órgano competente de la Comunidad Autónoma en que se ubique la instalación (prevista en el Anexo I de la Ley), por la que se permite, a efectos de la protección ambiental y de la salud de las personas, explotar la misma bajo determinadas condiciones; sometiendo a la concesión de dicha Autorización la construcción, montaje, explotación o traslado, así como la modificación, de las instalaciones mencionadas; con previsión expresa de los principios de cooperación y de coordinación entre las Administraciones Públicas en la tramitación y concesión de las mismas.<sup>524</sup>

---

<sup>522</sup> FERREIRA MORONG, Fábio. "El Permiso Integrado como instrumento de intervención administrativa en el ámbito ambiental comunitario". *Revista Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDUA*, Belo Horizonte, ano 12, n. 70, jul./ago. 2013, p. 59-75.

<sup>523</sup> Sobre las definiciones y características de la Autorización Ambiental Integrada, véase: VALENCIA MARTÍN, Germán, "Contenido y alcance de la autorización ambiental integrada", *Estudios sobre la ley de Prevención y Control Integrados de la Contaminación, Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, n° 3, 2003, pp. 20-21 y BETANCOR RODRÍGUEZ, Andrés, *Instituciones de Derecho Ambiental*, Ed. La Ley, Madrid, 2001, pp. 999-1026.

<sup>524</sup> FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio, "El régimen jurídico de la prevención ambiental en la Comunidad de Castilla y León". *Revista de la Administración Local y Autonómica*, n° 300-301, enero-agosto, 2006, pp. 274, 275, 285. Véase también el *Manual del Alcalde*, 2ª edición ampliada, Diputación de Valladolid, 2004, p. 182. Disponible en

A tal efecto, se establece así un sistema de prevención y control integrado de la contaminación, que integra en un solo acto de intervención administrativa todas las Autorizaciones Ambientales existentes, además de la previsión expresa de la precedencia de la nueva Autorización Ambiental respecto a las restantes Autorizaciones Sustantivas<sup>525</sup> o Licencias y previendo que las Comunidades Autónomas deben integrar los procedimientos de otorga de estas Autorizaciones con las Evaluaciones De Impacto Ambiental, los relativos a accidentes graves y otros, para así, lograr el deseado sistema de "ventanilla única".<sup>526</sup>

La finalidad y los objetivos de esta nueva técnica son los elementos que establecen su propia originalidad. La finalidad de la Autorización Ambiental Integrada puede ser considerada en dos vertientes. La primera consiste en instituir las condiciones que aseguren el cumplimiento de la norma por las instalaciones sometidas a la misma, a través de un procedimiento que garantice la coordinación de las distintas Administraciones Públicas que deben intervenir en su concesión para agilizar trámites y reducir las cargas administrativas de los particulares. La segunda radica en valerse de un sistema de prevención y control de la contaminación, que constituya en un solo acto de intervención administrativa todas las Autorizaciones Ambientales existentes en materia de producción y gestión de residuos, incluidas las de incineración de residuos municipales y peligrosos y, en su caso, las de vertido de residuos; de vertidos a las aguas continentales, incluidos vertidos desde tierra al mar, así como las determinaciones

---

<[http://www.diputaciondevalladolid.es/am/extras/Manual\\_alcalde/manual\\_alcalde\\_completo\\_2004.pdf](http://www.diputaciondevalladolid.es/am/extras/Manual_alcalde/manual_alcalde_completo_2004.pdf)>. Acceso en 15 feb. 2011.

<sup>525</sup> El concepto de Autorización sustantiva está definido en el artículo 3.b de la Ley 16/2002 como: " las autorizaciones de industrias o instalaciones industriales que estén legal o reglamentariamente sometidas a autorización administrativa previa, de conformidad con el artículo 4 de la Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria. En particular, tendrán esta consideración las autorizaciones establecidas en la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico; en la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos, y en el capítulo II de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre protección de la seguridad ciudadana, en lo referente a las instalaciones químicas para la fabricación de explosivos."

<sup>526</sup> El sistema de ventanilla única permite tramitar de manera simultánea, mediante una autorización única e integrada, las diversas autorizaciones exigidas, evitando así la dispersión de organismos y condiciones de autorización provocada por un sistema de control sectorial de las distintas formas de contaminación. Pretende facilitar así la labor de control de la administración, la aplicación de la normativa ambiental y su cumplimiento por parte de los agentes implicados de un modo más sencillo y económico. Véase PERNAS GARCÍA, Juan José., La autorización ambiental integrada: la integración horizontal de las autorizaciones sectoriales y su relación con otros mecanismos preventivos de protección ambiental", Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña, nº 7, 2003, p. 624.

de carácter ambiental en materia de contaminación atmosférica, incluidas las referentes a los compuestos orgánicos volátiles y los vertidos al sistema integral de saneamiento.

En este contexto, esta Autorización y su modificación anteceden a las Autorizaciones Sustantivas de las industrias así como a las de actividades clasificadas, sin perjuicio de los modos de coordinación entre ellas, y se prevé que las Comunidades Autónomas posibilitarán la integración en el procedimiento de concesión de esta Autorización de las actuaciones de Evaluación de Impacto Ambiental o cualquier otra figura de evaluación ambiental y las relativas a la prevención de riesgos de accidentes graves debidos a sustancias peligrosas.<sup>527</sup>

### **5.2.1 - La imprecisión terminológica: el carácter pluriforme de la Autorización como género común**

La intervención de los Poderes Públicos en el tema medioambiental es un icono muy importante, una vez que siempre basada en ley formal, consiente en aplicar límites y condiciones a la actividad de los ciudadanos para garantizar una utilización racional de los recursos, y controlar la contaminación ambiental para asegurar un desarrollo sostenible. Además, ella puede controlar y encauzar las conductas privadas implicadas en el proceso de contaminación, a más de promover la integración entre los sujetos del dicho proceso y la Administración Pública para obtener éxito en la salvaguardia ambiental.<sup>528</sup>

Ahora bien, aunque hayan varias formas de instrumentos jurídicos de control e intervención administrativa por razones ambientales, lo que interesa en esta parte de este trabajo es la Autorización Ambiental Integrada. Por ello, antes que nada, sería pertinente hacer algún breve comentario sobre la imprecisión terminológica que envuelve la concurrencia de los términos, como por ejemplo la Autorización, Licencia y Permiso.

---

<sup>527</sup> REVUELTA PÉREZ, Inmaculada, *El control integrado de la contaminación en el Derecho Español*, Marcial Pons, Madrid, 2003, p. 47 y FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio. *Sistema jurídico-administrativo de protección del medio ambiente*. Ratio Legis, Salamanca, 2012, pp. 231-232.

<sup>528</sup> MARTÍN MATEO, Ramón, *Derecho Ambiental*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1977, p. 541.

La mayoría de la doctrina clásica acepta la heterogeneidad de técnicas que se encuadran bajo el concepto genérico de Autorización, considerándola como la técnica reina del control preventivo. Por lo tanto, la dicha técnica engloba las figuras concretas normativamente reguladas tales como: los Permisos, Licencias, Verificaciones, etc.,<sup>529</sup> exceptuándose la técnica de la Concesión.<sup>530</sup> A tal efecto, deducen que las calificaciones jurídicas han de realizarse atendiendo al contenido real de los hechos y no a las denominaciones que con mayor o menor propiedad utilicen las partes interesadas.<sup>531</sup>

Luego, aunque haya alguna escasa disciplina con que las normas positivas manejan el tema de la imprecisión terminológica, dada la concurrencia de términos como el de Licencia, Autorización o Permiso<sup>532</sup>, la mayor parte de la doctrina clásica

---

<sup>529</sup> En este sentido: PARADA, Ramón., *Derecho Administrativo I, parte general*, 18º edición, Marcial Pons, Madrid 2010, p. 370, PARADA, Ramón, *Derecho Administrativo I, parte general*, 13º edición, Marcial Pons, Madrid 2002, p. 380. PAREJO ALFONSO, Luciano, *Derecho Administrativo-instituciones generales: Bases, Fuentes, Organización y Sujetos, Actividad y Control*, Ariel, Barcelona, 2003, p. 650. VILLAR EZCURRA, José Luis, *Derecho administrativo especial: Administración Pública y actividad de los particulares*, Civitas, Madrid, 1999, p. 82. FUENTES BODELÓN, Fernando, "Comentarios a la Directiva sobre Prevención y Control Integrados de la Contaminación", *Revista de Derecho Ambiental*, nº 19, 1997, p. 44.

<sup>530</sup> La diferenciación clásica entre Autorización y Concesión está muy bien definida por la Doctrina clásica. Sobre este tema véase: PARADA, Ramón, *Derecho Administrativo I, parte general*, 18ª ed., Marcial Pons, Madrid 2010, p. 371; BETANCOR RODRÍGUEZ, Andrés, *Instituciones de Derecho Ambiental*, Ed. La Ley, Madrid, 2001, p. 960; FUENTES BODELÓN, Fernando, "Comentarios a la Directiva sobre Prevención y Control Integrados de la Contaminación", *Revista de Derecho Ambiental*, nº 19, 1997, p. 44; MANZANEDO MATEOS, José Antonio, *El comercio exterior en el ordenamiento administrativo Español*, Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid, 1968, pp. 432-433; LÓPEZ RAMÓN, Fernando, "Concesión", *Enciclopedia jurídica básica, Vol. I*, Civitas, Madrid, 1995, pp.1341-1342.

<sup>531</sup> Véase las sentencias del Tribunal Constitucional: STC 76/1986, de 9 de junio (FJ 6); STC 28 de marzo de 1989 (Ar. 2422) y STC de 3 de abril de 1990 (Ar. 2849).

<sup>532</sup> LAGUNA DE PAZ considera que la dialéctica que acompaña a la Autorización se ha visto propiciada por la profusión terminológica que emplean la normativa, la jurisprudencia, y aún la propia doctrina. Citando el italiano Gianini, el autor dice que la utilización genérica del término a este respecto como Autorización, Permiso o Licencia constituye una hemorragia terminológica que conlleva a la promiscuidad en el uso de las dichas expresiones. LAGUNA DE PAZ, José Carlos, *La autorización administrativa*, Thomson-Civitas, 2006, pp.32-33. GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ, son contrario al intento de construir un esquema dogmático unitario capaz de proporcionar una explicación satisfactoria de todas y cada una de las diversas técnicas de intervención administrativa. Ellos no están de acuerdo que las autorizaciones, licencias, permisos, etc., pertenezcan a un mismo género autorizatorio, de modo que proponen un nuevo concepto de autorización capaz de comprender todas sus diferentes variedades. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo; FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón, *Curso de derecho administrativo II*, Edición 10ª, Thomson Civitas, Madrid, 2006, p. 133-138. BETANCOR RODRÍGUEZ diferencia las Autorizaciones de las Licencias y Concesiones. Incluso considera el que las Autorizaciones Ambientales están evolucionando hacia la figura de las Concesiones, por tener algunos presupuestos jurídicos semejantes a tal figura y enseña que la Autorización Ambiental está más próxima a un Acto Normativo Singular que una Autorización típica. BETANCOR RODRÍGUEZ, Andrés, *Instituciones de*



entiende que la Autorización tiene carácter pluriforme compuesta por una multiplicidad de instituciones que conviven bajo el ropaje terminológico de Autorizaciones.

Y la concluyen, por lo tanto, como un acto de la Administración por el que ésta consiente a un particular el ejercicio de una actividad inicialmente prohibida, constituyendo al propio tiempo la situación jurídica correspondiente.<sup>533</sup>

En terreno del Derecho Administrativo Ambiental, la doctrina Española destaca:

"A mayor abundamiento, la autorización en el ámbito del Derecho Administrativo Ambiental se caracteriza como acto-condición, en el sentido de colocar al titular de la misma en una situación libremente modificable por la Administración en el caso de que cambien las circunstancias que motivaron su otorgamiento. Precisamente, esta caracterización justificará, en su caso, la revocación de licencias, la imposición de medidas correctoras tanto en el momento de otorgamiento de la autorización, permiso o licencia, como durante la vigencia del mismo y por la misma razón, no hay inconveniente en justificar la inspección de las actividades autorizadas, como tarea propia de las Administraciones públicas."<sup>534</sup>

Notase que la mayoría de la doctrina clásica no hace ninguna distinción formal precisa y rigurosa en cuanto a terminología de las dichas técnicas, ateniéndose a

---

*Derecho Ambiental*, Ed. La Ley, Madrid, 2001, pp. 955-956, 1013-1015; Véase también MAYER, Otto, *Derecho administrativo alemán Tomo II, Parte especial : poder de policía y poder tributario*, Depalma, Buenos Aires, 1950 Des. Física VIII, 329 p. 59; VILLAR PALASI, José Luis, "Naturaleza y regulación de la concesión minera", *Revista de Administración Pública*, nº 1, 1950, p. 92, nota 23; LOPEZ MENUDO, Francisco, *Autorización*, Enciclopedia Jurídica Básica, vol. I, Civitas, Madrid, 1995, p. 711; y DESDENTADO DAROCA, Eva, "El Precario Administrativo. Un estudio de las licencias, autorizaciones y concesiones en precario", *Revista Aranzadi*, 1999, pp. 69-70. También el artículo de PÉREZ LUQUE, Antonio, "Licencia, y permiso: tres realidades iguales o diferentes", *Revista Electrónica LA LEY* nº 3923/2003. Disponible en: <[<sup>533</sup> BETANCOR RODRÍGUEZ, Andrés, \*Instituciones de Derecho Ambiental\*, Ed. La Ley, Madrid, 2001, pp. 954-956.](http://laleydigital.laley.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAAAEAO29B2AcSZYlJi9tynt/SvVK1+B0oQiAYBMk2JBAE0zBiM3mkuwdaUcjKasqgclVmVdZhZAzO2dvPfee++999577733ujjudTif33/8/XGZkAWz2zkraY4hgKrIH9+fB8/In7ROq+v3+Tv2s+m1fJ83RS/+3pn5/ze8pM2rxfsir174timn2SrdUqLn6QTYtqmTefZDNqUDRtnbXFZdb8wuZ6WS2vF5+9qdf5L2yzSfPZp78wm7brrHxaTT/bxe/FZf4mm9DnbdVm5au8+Wz/3v1fWNWzvH5y/dnOL2zm1dWL7LK4IJDV8klWC7BiNvvs6ZsdPPc+/fTe g194mdcNNfjsJ4uLfNnmv3BeXMyf0/9bad/kWT2dv8wu8s+o67Yultk4a1bvfuEia2lcn50U10X5uz+YvsyXGX4e+yOp6IPn2aSq+atnRTPNSn3x98qvP/vi+M3pq7PjX1gu3xLs19yT9HpZ5FefFctZ/u4kq2fHyxnI+v8AtgK9smABAAA=WKE#tDT0000036637_NOTA10>. Acceso en 28 feb. de 2011.</p></div><div data-bbox=)

<sup>534</sup> MORA RUIZ, Manuela, *La gestión ambiental compartida: función pública y mercado*, Ed. Lex Nova, Valladolid, 2007, p.66.

la naturaleza, características y las consecuencias que se deriven del contenido del acto administrativo.<sup>535</sup>

Y así complementa la doctrina:

"La variedad de autorizaciones es hoy muy amplia, y reciben distintas denominaciones, siendo las más comunes, además de la de autorización -que se utiliza también como designación genérica de esta forma de control-, las de «licencia», «permiso» o «habilitación»."<sup>536</sup>

Considerase así que las principales técnicas de intervención administrativa como el Permiso y Licencia son una especie de un mismo género común, es decir, las Autorizaciones en sentido amplio.<sup>537</sup>

A tal efecto, deducen que las calificaciones jurídicas han de realizarse atendiendo al contenido real de los hechos y no a las denominaciones que con mayor o menor propiedad utilicen las partes interesadas, aceptando la heterogeneidad de técnicas que se encuadran bajo el concepto genérico de Autorización, considerándola como la técnica reina del control preventivo. Por lo tanto, la dicha técnica engloba las figuras concretas normativamente reguladas tales como: los Permisos, Licencias, Verificaciones, etc.,<sup>538</sup> exceptuándose la técnica de la Concesión.

---

<sup>535</sup> FERREIRA MORONG, Fábio. "El Permiso Integrado como instrumento de intervención administrativa en el ámbito ambiental comunitario". Revista *Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDU*, Belo Horizonte, año 12, n. 70, jul./ago. 2013, p. 61.

<sup>536</sup> LOZANO CUTANDA, Blanca; SÁNCHEZ LAMELAS, Ana; PERNAS GARCÍA, Juan José. Evaluaciones de impacto ambiental y autorización ambiental integrada: doctrina, textos legales anotados y jurisprudencia. Las Rozas, Madrid, 2.012, p.39.

<sup>537</sup> Notase que en España no existe demasiada discusión sobre la aceptación de esta heterogeneidad de técnicas que se encuadran bajo el concepto genérico de Autorización, considerándola como la técnica reina del control preventivo, a excepción del caso de la Concesión. Por su parte, al contrario de este sistema Español más simplificado, en Brasil, la doctrina y jurisprudencia no acuerdan sobre las distintas características y naturaleza jurídica de los Permisos, Licencias, Autorizaciones y Concesiones, existiendo innumerables fundamentaciones distintas para cada uno de los referidos instrumentos de intervención administrativa ambiental. Como ya hemos visto, aunque el término más utilizado es "Licencia Ambiental", la legislación, doctrina y jurisprudencia brasileña poseen demasiados puntos confusos y desordenados en cuanto al tema de las terminologías y denominaciones, lo que provoca grandes problemas, divergencias y confusiones a la hora de analizar y aplicar las reglas correctas en relación a su efectiva ejecución e incluso en cuanto a los efectos secundarios oriundos de la terminología jurídica reconocida, como por ejemplo, en los casos de la indemnizaciones en cuando ocurrió revocación del acto administrativo de otorga ambiental.

<sup>538</sup> PARADA, Ramón., *Derecho Administrativo I, parte general*, 18º edición, Marcial Pons, Madrid 2010, p. 370, PARADA, Ramón, *Derecho Administrativo I, parte general*, 13º edición, Marcial Pons, Madrid 2002, p. 380. PAREJO ALFONSO, Luciano, *Derecho Administrativo- instituciones generales: Bases*,

## 5.2.2 Distinciones prácticas de expresiones del género común Autorizatorio utilizadas en el ámbito jurídico Español

En el campo de las diferentes denominaciones empleadas para tratar las expresiones más habituales del género común Autorizatorio, ante la ausencia de una terminología precisa para todos los ámbitos, la doctrina clásica Española hace una modesta distinción práctica en el tratamiento administrativo de la Autorización, Permiso y Licencias.

Lo más común es que el término Licencia sea empleado por la legislación de ámbito Local y en materia urbanística, mientras que la denominación Autorización sea utilizada en los regímenes Estatales o Autonómicos. El término Permiso es generalmente utilizado en el tema de utilización de dominio público, o en caso de que supedita a que el administrado supere determinadas pruebas para poder ejercer sus respectivos derechos.<sup>539</sup>

De cierto modo, este sencillo sistema reconocido por la doctrina y jurisprudencia Española contribuye con la simplificación en el campo de las terminologías y denominaciones de los actos administrativos ambientales. En este caso, no hay demasiadas discusiones jurídicas en cuanto a la denominación de los instrumentos de intervención administrativa ambiental a nivel Local, Autonómico o

---

*Fuentes, Organización y Sujetos, Actividad y Control*, Ariel, Barcelona, 2003, p. 650. VILLAR EZCURRA, José Luis, *Derecho administrativo especial: Administración Pública y actividad de los particulares*, Civitas, Madrid, 1999, p. 82. FUENTES BODELÓN, Fernando, "Comentarios a la Directiva sobre Prevención y Control Integrados de la Contaminación", *Revista de Derecho Ambiental*, nº 19, 1997, p. 44.

<sup>539</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo; FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón, *Curso de derecho administrativo II*, Edición 10ª, Thomson Civitas, Madrid, 2006, p. 134; VILLAR EZCURRA, José Luis, *Derecho administrativo especial: Administración Pública y actividad de los particulares*, Civitas, Madrid, 1999, p. 83; y la *sentencia del Tribunal Supremo STS de 11 de Octubre de 1991, AR. 7854*. También LAGUNA DE PAZ, se refiere también que el Permiso administrativo se aplica a la utilización del dominio público. LAGUNA DE PAZ José Carlos, *La autorización administrativa*, Thomson-Civitas, 2006, p. 33. PÉREZ LUQUE, expone en su artículo que uno ejemplo típico de Permiso sería el Permiso de conducir vehículos de motor, pues para la obtención del mismo el particular ha de superar unas pruebas de aptitud, teóricas y prácticas. PÉREZ LUQUE, Antonio, "Licencia, y permiso: tres realidades iguales o diferentes", *Revista Electrónica LA LEY* 3923/2003, p. 8.

Estatal, lo que sin duda, favorece el desarrollo legislativo y mejora la actuación administrativa y judicial en la esfera ambiental.<sup>540</sup>

### **5.2.3 - La Autorización Ambiental Integrada equiparada terminológicamente con el Permiso Integrado Europeo**

Ya hemos visto anteriormente que la mayoría de la doctrina clásica Española acepta la heterogeneidad de técnicas que se encuadran bajo el concepto genérico de Autorización, y que la Ley 16/2002 rechaza el término Permiso, utilizado por el Derecho Comunitario Europeo Ambiental, recurriéndose al término "Autorización Ambiental Integrada".<sup>541</sup>

En este contexto, de forma pacífica, la doctrina y jurisprudencia consideran que el Permiso Integrado es la terminología Europea, mientras que la Ley Nacional Española (Ley 16/2002) denomina su técnica de intervención administrativa como "Autorización Ambiental Integrada".<sup>542</sup> Al tratar de las consideraciones sobre el Permiso Único y la Autorización Ambiental Integrada, MANUELA MORA RUIZ adopta la terminología común en el tratamiento de ambas las figuras, haciendo hincapié en la

---

<sup>540</sup> No es lo que ocurrió en Brasil, donde todavía existe demasiadas dudas y discusiones en respecto a la imprecisión terminológica de los actos de intervención administrativa ambiental, en especial, en el campo de Licenciamiento Ambiental. Allí, la imprecisión terminológica adoptada por la propia legislación ambiental, que suele a utilizar los tres vocablos en momentos distintos, favorece el desentendimiento y la confusión en cuanto a exacta denominación terminológica del acto administrativo a ser utilizado en el tema ambiental. En este contexto, el vocablo "Licencia Ambiental" es técnicamente más utilizado por la doctrina y legislación, aunque son claras las divergencias en cuanto al sentido terminológico de la expresión y su naturaleza jurídica relacionada a los otros dos institutos representativos del Poder de Policía Ambiental, es decir, la Autorización y el Permiso Ambiental.

<sup>541</sup> Sobre las definiciones y características de la Autorización Ambiental Integrada, véase: VALENCIA MARTÍN, Germán, "Contenido y alcance de la autorización ambiental integrada", *Estudios sobre la ley de Prevención y Control Integrados de la Contaminación, Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, nº 3, 2003, pp. 20-21; LOZANO CUTANDA, Blanca, *Derecho Ambiental Administrativo*, 8ª edición, Ed. Dykinson, Madrid, 2007, pp. 349-350; BETANCOR RODRÍGUEZ, Andrés, *Instituciones de Derecho Ambiental*, Ed. La Ley, Madrid, 2001, pp. 999-1026.

<sup>542</sup> FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio, "El régimen jurídico de la prevención ambiental en la Comunidad de Castilla y León". *Revista de la Administración Local y Autonómica*, nº 300-301, enero-agosto, 2006, pp. 274, 275, 285. Véase también el *Manual del Alcalde*, 2ª edición ampliada, Diputación de Valladolid, 2004, p. 182. Disponible en <[http://www.diputaciondevalladolid.es/am/extras/Manual\\_alcalde/manual\\_alcalde\\_completo\\_2004.pdf](http://www.diputaciondevalladolid.es/am/extras/Manual_alcalde/manual_alcalde_completo_2004.pdf)>. Acceso en 15 feb. 2011.

descripción expresa de la terminología de la Autorización Ambiental Integrada cuando la Ley nacional 16/2002 así lo establece.<sup>543</sup>

El doctrinador PERNAS GARCÍA señala que:

"en primer lugar, cabe destacar la utilización del concepto de permiso, en vez del de autorización, como así se hace en las normas sectoriales de aire, agua y residuos. Pese a las matizaciones a que ello puede dar lugar en el régimen interno de cada Estado miembro, es válido utilizar ambos términos como similares". Sigue el autor considerando que "la LPCIC reitera la definición comunitaria, concretando algunos de sus aspectos. Se trata de una resolución única en la que se integran todas las condiciones ambientales de instalación, de apertura y de funcionamiento de la actividad industrial. Las distintas autorizaciones de emisión, vertido y producción y gestión de residuos se integran, a través de la técnica de los informes preceptivos y vinculantes, en una autorización ambiental única e integral"<sup>544</sup>.

Es decir, así como la doctrina clásica administrativa, en el tema ambiental la mayoría doctrinaria Española reconoce la Autorización Ambiental Integrada, nacida a través de la Ley Nacional Española nº 16/2002, como figura afín del el Permiso Integrado, creado por la Directiva Comunitaria 96/61/CE.

#### **5.2.4- La naturaleza jurídica de la Autorización Ambiental Integrada**

La doctrina y jurisprudencia Española traba una discusión sobre la naturaleza posiblemente Concesional o Autorizatoria de la Autorización Ambiental Integrada. Para llegarse a una posición más o menos tranquila, la doctrina también pone de manifiesto los debates clásicos envolviendo las cuestiones de derecho preexistente y de carácter declarativo; o la creación de derecho, con carácter constitutivo, así como la teoría del carácter reglado o discrecional de la Autorización clásica.<sup>545</sup>

---

<sup>543</sup> MORA RUIZ, Manuela, *La gestión ambiental compartida: función pública y mercado*, Ed. Lex Nova, Valladolid, 2007, pp. 85-88.

<sup>544</sup> PERNAS GARCÍA, Juan José, Estudio jurídico sobre la prevención de la contaminación industrial: la autorización ambiental integrada, Atelier, Barcelona, 2004, pp. 119-120.

<sup>545</sup> Sobre el debate doctrinal de la naturaleza jurídica del Permiso Integrado, véase BETANCOR RODRÍGUEZ, Andrés, *Instituciones de Derecho Ambiental*, Ed. La Ley, Madrid, 2001, pp. 994-1016; FUENTES BODELÓN, Fernando, *El nuevo régimen de licencias en la Directiva 96/61 sobre prevención y control integrado de la contaminación*, Editorial Comares, Granada, 1999, pp. 54-55; PERNAS GARCÍA, Juan José, Estudio jurídico sobre la prevención de la contaminación industrial: la autorización ambiental integrada, Atelier, Barcelona, 2004, pp. 119-120, 131-141.

Una parte importante de doctrinadores comparten la teoría de que el régimen jurídico del Permiso Integrado o Autorización Ambiental Integrada, se aproxima al de la Concesión. Defienden que la técnica Concesional se adecua mejor a la comprensión moderna de la tutela de los grandes sistemas naturales, que son en realidad, para él, bienes de dominio públicos cuyo aprovechamiento se realiza a costa de la colectividad. Además, consideran que los progresos realizados que pasan de la Autorización tradicional a la asignación de ventajas ambientales consiente afirmarse que a partir de ahora, los titulares de actividades contempladas en la Directiva de Prevención y Control Integrados de la Contaminación y en la Ley 16/2002, no tendrán un derecho subjetivo a contaminar, directa y automáticamente derivado del cumplimiento de los límites impuestos por la legislación singular.

Por ello, el carácter privativo y consuntivo del uso de recursos públicos (el aire o el agua), no se legitima por una mera remoción de límites del concepto clásico de Autorización, porque el otorgamiento de Autorizaciones Ambientales supone, más bien, el consentimiento de un privilegio, en la medida en que se privatizan recursos naturales de disfrute colectivo para las generaciones presentes y futuras. Además, es en la figura de la Concesión que da entrada a criterios susceptibles de modulación con arreglo a elementos en los que la discrecionalidad técnica tiene un peso considerable, como es el caso precisamente de las mejores técnicas disponibles y del juego del coste beneficio en su elección.<sup>546</sup>

Por otra parte, Andrés Betancor Rodríguez sostiene que la Autorización Ambiental Integrada podría poseer una naturaleza jurídica de Acto Normativo Singular,<sup>547</sup> una vez que no se limita a levantar un obstáculo que impide el ejercicio de

---

<sup>546</sup> MARTÍN MATEO, Ramón, Tratado de Derecho Ambiental, tomo IV, Ed. Trivium, Madrid, 1991, pp. 311-312 y Manual de Derecho Ambiental, 2ª edición, Ed. Trivium, Madrid, 1998, p. 183. Pernas García señala: "Las autorizaciones o licencias, han evolucionado, en esta dirección, hacia la institución de la concesión, ya que el acto administrativo de control tiene una naturaleza constitutiva y discrecional que difícilmente se compagina con la preexistencia del derecho." PERNAS GARCÍA, Juan José, Estudio jurídico sobre la prevención de la contaminación industrial: la autorización ambiental integrada, Atelier, Barcelona, 2004, p. 134.

<sup>547</sup> Esta teoría está próxima de una parte de la doctrina y jurisprudencia brasileña que entiende tener la "Licencia Ambiental" una naturaleza jurídica peculiar e intermediaria. Sería entonces algo en el medio del camino, es decir, un acto sui generis, con sus propias características.

un derecho preexistente, sino que define las condiciones concretas en las que en la actividad puede realizarse, es decir, instituye el estatuto jurídico de la actividad.<sup>548</sup>

No obstante, resta claro que la posición doctrinaria y jurisprudencial más aceptable es la que entiende que la Autorización Ambiental Integrada, o en su caso, el Permiso Integrado, tiene naturaleza jurídica de “Autorización Operativa o de Funcionamiento”<sup>549</sup>.

Su definición es señalada en la doctrina ambiental de la siguiente forma:

"Así pues, en cuanto a su naturaleza, la AAI sería, en efecto (como se desprende de su regulación en la LPCIC), una autorización (no una concesión, puesto que no recae sobre actividades reservadas al sector público ni implica, en principio, ninguna posición de privilegio en cuanto a la utilización de los recursos naturales), ambiental (aunque, como luego veremos, su objeto puede ampliarse hasta cubrir también los aspectos de seguridad y sanitarios de la instalación), real (no personal) y, por lo tanto, transmisible, y «operativa o de funcionamiento», en la medida coloca a su titular en una relación permanente con la Administración durante el funcionamiento de la instalación (como correctamente la define el art. 36.1 LIIAA)"<sup>550</sup>

La Autorización Operativa va más allá de la función primaria del control, de modo a conducir y orientar la actividad a ser desarrollada por su titular en la dirección

---

<sup>548</sup> BETANCOR RODRÍGUEZ, Andrés, *Instituciones de Derecho Ambiental*. Madrid, La Ley, 2001, p. 606.

<sup>549</sup> A favor de esta teoría están: REVUELTA PÉREZ, Inmaculada, *El control integrado de la contaminación en el Derecho Español*, Marcial Pons, Madrid, 2003, p. 282; VALENCIA MARTÍN, Germán, “Contenido y alcance de la autorización ambiental integrada”, *Estudios sobre la ley de Prevención y Control Integrados de la Contaminación, Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, n° 3, 2003*, pp. 20; BASSOLS COMA, Martín, “Régimen jurídico de impugnación de los informes vinculantes en el procedimiento de las autorizaciones ambientales integrales”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, marzo 2003, p. 16; MOLINA JIMÉNEZ, Andrés, “El control integrado de la contaminación y el régimen de vertidos al dominio público hidráulico”, *Estudios sobre la Ley de prevención y control integrados de la contaminación*, Pamplona, 2003, p. 84 y LOZANO CUTANDA, Blanca, *Derecho Ambiental Administrativo*, 8º edición, Ed. Dykinson, Madrid, 2007, pp. 333 y 358. Sin embargo, en contra este posicionamiento: véanse: MATEO, Ramón, *Manual de Derecho Ambiental*, 2 edición, Ed. Trivium, Madrid, 1998, pp. 183-184, BETANCOR RODRÍGUEZ, Andrés, *Instituciones de Derecho Ambiental*, Ed. La Ley, Madrid, 2001, pp. 1011-1014; FORTES MARTÍN, Antonio, “Análisis de la autorización Ambiental Integrada: la trascendencia de la vieja técnica autorizatoria en la nueva concepción ambiental de la prevención y el control integrados de la contaminación”, *Revista Interdisciplinaria de Gestión ambiental*, n° 46, octubre 2002, p. 51.

<sup>550</sup> VALENCIA MARTÍN, Germán. "Contenido y alcance de la autorización ambiental integrada". En VALENCIA MARTÍN, Germán [et al.], *Estudios sobre la ley de Prevención y Control Integrados de la Contaminación*, Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, numero 3, Aranzadi, Navarra, 2003, p. 20.

previamente definida por planes y programas sectoriales de forma esquemática o implícitamente por la propia norma en cada caso aplicable.<sup>551</sup>

Ya la Autorización de Funcionamiento puede ser definida como el acto que tiene por el objeto un ejercicio de una actividad por tiempo indefinido, de modo que prolonga su vigencia tanto como dure la actividad autorizada, haciendo surgir una relación permanente entre la Administración y el sujeto autorizado. Tiene como objetivo salvaguardar al interés público frente a las acontecimientos y circunstancias que a lo largo del tiempo puedan surgir más allá del horizonte limitado que es posible observar en el momento de otorgar el la Autorización, además de consentir la realizaciones de correcciones y adaptaciones en la Autorización cuando así lo exija el normal funcionamiento del servicio.<sup>552</sup>

Estos instrumentos son la técnica de limitación que mejor se adecua al dinamismo de la ciencia y a los imperativos ecológicos y medioambientales. La crisis de la rigurosa concepción clásica de Autorización tiene su solución técnica con el manejo de la dicha Autorización Operativa o de Funcionamiento, de manera que este instrumento de intervención administrativa es considerado el punto de encuentro entre el concepto clásico de Concesión y Autorización, y acepto como la técnica apropiada para hacer frente a la pluralidad y complejidad de situaciones jurídicas-ambientales que diseña la realidad, además de ser capaz de proteger el medio ambiente y buscar el desarrollo sostenible.<sup>553</sup>

Considerando la Autorización Ambiental Integrada, o el Permiso Integrado según establece la terminología Europea, como una Autorización de Funcionamiento y

---

<sup>551</sup> FERREIRA MORONG, Fábio. "El Permiso Integrado como instrumento de intervención administrativa en el ámbito ambiental comunitario". Revista *Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDUA*, Belo Horizonte, ano 12, n. 70, jul./ago. 2013, p. 65.

<sup>552</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo; FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón, *Curso de derecho administrativo II*, Edición 10ª, Thomson Civitas, Madrid, 2006, pp. 139-140 y LAGUNA DE PAZ, José Carlos, *La autorización administrativa*, Thomson-Civitas, 2006, p. 72.

<sup>553</sup> En este sentido véase las reflexiones de: MANZANEDO MATEOS, José Antonio, *El comercio exterior en el ordenamiento administrativo Español*, Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid, 1968, pp. 412-413; DE LA CUÉTARA, Juan Miguel, *La actividad de la Administración*, Tecnos, Madrid, 1983, p. 262, y LÓPEZ RAMÓN, Fernando, "Las dificultades de una legislación básica sobre concesiones administrativas", *Revista Española de la Administración Local*, n° 243, julio-septiembre, 1989, p. 572.



como un “*tertium genus*” entre los conceptos clásicos de Autorización y Concesión, Juan José Pernas García señala que:

"La AAI levanta la prohibición general de contaminar y, además, configura el *status* jurídico de la actividad, concretando el deber constitucional de respetar el medio ambiente. Se trata de una autorización de carácter discrecional y constitutivo. Es, en definitiva, una autorización de funcionamiento, como *tertium genus* entre los conceptos clásicos de autorización y concesión"<sup>554</sup>.

En este sentido, también la jurisprudencia destaca:

"La *autorización ambiental integrada* es, como cualquier autorización, una técnica de control e intervención administrativa que, en particular, pretende anticipar la protección ambiental actuando sobre la causa o el origen de la contaminación. (...) La finalidad general de reducción de los contaminantes de la atmósfera, agua y suelo que persigue la citada Ley 16/2002 que se pretende alcanzar, de modo eficaz, operando sobre la raíz, ha de ser completada con otra finalidad esencial de la Ley, que se concreta en su apuesta por la simplificación administrativa. De ahí el carácter "integrado" de la autorización, al unificar la pluralidad de la intervención administrativa cuando en un ámbito sectorial concreto confluía la acción de varias Administraciones Públicas. Se trata de una *figura autonómica de intervención ambiental* —así se califica en la exposición de motivos (apartado 5) de dicha Ley 16/2002— que se crea para la protección ambiental en su conjunto y que sustituye la dispersión anterior, en relación con diferentes autorizaciones ambientales. Estas autorizaciones ambientales integradas, en lo que hace al caso, atendida esa finalidad simplificadora, exigen que en el procedimiento administrativo, además de la presentación de documentos y el plazo de subsanación y los demás trámites ordinarios de todo procedimiento administrativo, se realice una solicitud de informes y declaración de impacto ambiental, en su caso, además de la realización de informes vinculantes por los órganos competentes. En definitiva, esta consideración general nos aclara que desde luego la autorización ambiental integrada no pierde, atendidos los contornos que hemos expuestos, su naturaleza jurídica como acto administrativo de autorización, mediante el que la Administración ejerce un control previo para el ejercicio de una determinada actividad".<sup>555</sup>

En cuanto a su carácter de ámbito reglado o discrecional, no si puede negar la existencia de divergencias doctrinarias y jurisprudenciales.<sup>556</sup> Una corriente defiende

---

<sup>554</sup> PERNAS GARCÍA, Juan José, *Estudio jurídico sobre la prevención de la contaminación industrial: la autorización ambiental integrada*, Atelier, Barcelona, 2004, pp. 140-141.

<sup>555</sup> "STS (Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 5.a) de 2 Dic. 2011, rec. 217/2008, F. 4.º

<sup>556</sup> La divergencia en relación al carácter reglado y discrecional es punto común tanto en España cuanto Brasil.

el carácter discrecional y constitutivo, bajo el argumento de que esta naturaleza discrecional se deriva del conjunto de conceptos jurídicos indeterminados que el legislador emplea para concretar las finalidades que estas Autorizaciones han de cumplir.

En este sentido:

"En lo que se refiere a la naturaleza jurídica de estas autorizaciones ambientales, parece evidente que no nos encontramos ante el tradicional supuesto de actividad reglada de la Administración, en la cual ésta se limita a comprobar si el proyecto presentado se adecúa, o no, a la legalidad vigente, concediendo la autorización en los supuestos regulados de forma expresa en la normativa. Tanto la Ley estatal como de la autonómica, nos presenta una actividad administrativa de carácter discrecional, que se aleja, por ello, de la perspectiva del derecho preexistente que latía en las actividades autorizatorias de carácter reglado recogidas en el RMINP y también en la Ley 5/1993, de 21 de octubre, antes estudiadas. Esta naturaleza discrecional deriva del conjunto de conceptos jurídicos indeterminados que el legislador emplea para concretar las finalidades que estas autorizaciones han de cumplir."<sup>557</sup>

Por otra parte, la mayoría doctrinaria y jurisprudencial sostiene que la Autorización Ambiental Integrada posee un carácter reglado, y no discrecional, pues si concurren los requisitos y presupuestos legal y reglamentariamente establecidos, la Autorización será concedida, aunque evidentemente encierre ciertos márgenes de discrecionalidad técnica.<sup>558</sup>

---

<sup>557</sup> BELLO PAREDES, Santiago A. y MEDINA ARNÁIZ, Teresa. "Las autorizaciones administrativas en la legislación ambiental de Castilla y León", en QUINTANA LÓPEZ, Tomás. (Dir.), CASARES MARCOS, Anabelén. (Coord.), y otros, "Derecho Ambiental en Castilla y León", 2º ed., Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2009, pp. 129-130. También PERNAS GARCÍA, Juan José, Estudio jurídico sobre la prevención de la contaminación industrial: la autorización ambiental integrada, Atelier, Barcelona, 2004, pp. 140-141.

<sup>558</sup> *La doctrina señala:* "La autorización integrada es del tipo de autorizaciones de tracto sucesivo o naturaleza reglamentaria-operativa, que se caracterizan por mantener algún grado de intervención administrativa reguladora sobre la actividad con mayor o menor intensidad según los casos". MOLINA GIMENES, Andrés. "El control integrado de la contaminación y el régimen de vertidos al dominio público hidráulico". En VALENCIA MARTÍN, Germán [et al.], Estudios sobre la ley de Prevención y Control Integrados de la Contaminación", Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, número 3, Aranzadi, Navarra, 2003, p. 87. En el mismo sentido: REVUELTA PÉREZ, Inmaculada, *El control integrado de la contaminación en el Derecho Español*, Marcial Pons, Madrid, 2003, p. 438; VALENCIA MARTÍN, Germán. "Contenido y alcance de la autorización ambiental integrada". En VALENCIA MARTÍN, Germán [et al.], Estudios sobre la ley de Prevención y Control Integrados de la Contaminación", Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, número 3, Aranzadi, Navarra, 2003, p. 31. La jurisprudencia: STS (Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 5.a) de 25 Ene. 2013, rec. STS 195/2013, F. 4 º, entre otros.

En cuanto su carácter reglado-vinculado, la doctrina señala:

"Por su parte, la AAI tiene un marcado carácter reglado. Aun existiendo elementos evidentes de discrecionalidad técnica en el establecimiento de los VLE (la incertidumbre científica y las posibles opciones se ubican en las MTD y en sus correspondientes VLE), la concesión de la AAI se rige por elementos esencialmente reglados, al consistir en una comprobación de la adecuada acomodación de los proyectos de instalaciones a los requerimientos de los VLE. En definitiva, el escaso margen de discrecionalidad que implica la concesión de una AAI se desprende claramente de la mínima relevancia (o prácticamente nula) que tiene el análisis de alternativas en la decisión del correspondiente Órgano competente".<sup>559</sup>

La Jurisprudencia:

"Tiene un carácter reglado, y no discrecional, pues si concurren los requisitos y presupuestos legal y reglamentariamente establecidos la autorización será concedida. Cuestión diferente es si las condiciones impuestas, como son las dos impugnadas en la instancia, tienen, o no, cobertura normativa en los términos que luego veremos".<sup>560</sup>

Así pues, en cuanto a su naturaleza, Autorización Ambiental Integrada, o el Permiso Integrado según establece la terminología Comunitaria, sería, en efecto una Autorización "operativa o de funcionamiento", caracterizada por no restringir a ejecutar un previo control de la sujeción de la actividad a unos límites establecidos, sino que además dirigen y orientan efectivamente la actividad de su titular en la dirección punteada por los planes o reglas ajustables, pudiendo incluso someterse a revisión periódica y actualizaciones cuando sea necesario.<sup>561</sup>

### **5.3 - El régimen jurídico de la Autorización Ambiental Integrada: sus líneas básicas y características generales**

---

<sup>559</sup> ROSA MORENO, Juan, "AAI y EIA: un enfoque integrado", en VALENCIA MARTÍN, Germán [et al.], Estudios sobre la ley de Prevención y Control Integrados de la Contaminación", Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, número 3, Aranzadi, Navarra, 2003, p. 106.

<sup>560</sup> STS (Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 5.a) de 2 Dic. 2011, rec. 217/2008, F. 4. °.

<sup>561</sup> Podemos observar que en España, de modo general, a pesar de haber alguna discusión en cuanto a la naturaleza jurídica de la Autorización Ambiental Integrada, tal debate es delimitado en relación a su carácter reglado o discrecional y en comparación al instituto de la Concesión. Aún así, la doctrina y jurisprudencia Española posee una línea de postura más bien definida, de modo que no existe mayores discusiones individuales respecto a cada una de las modalidades de intervención administrativa ambiental. Ya en Brasil, las discusiones y debates jurídicos atingen todas y cada una de ellas, es decir, Autorizaciones, Licencias, Permisos y Concesión en esfera ambiental.

El régimen jurídico de la Autorización Ambiental Integrada posee prácticamente las mismas referencias y preceptos correspondientes a los regímenes jurídicos de las Directivas 96/61/CE, 2008/1/CE y 2010/75/UE. La regulación del procedimiento de otorga de la Autorización Ambiental Integrada se encuentra en el título III de la Ley 16/2002, titulado “Régimen jurídico de la autorización ambiental integrada”, siendo de aplicación supletoria al mismo las disposiciones de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, de 26 de noviembre de 1992, correspondiendo la tramitación y resolución del mismo al Órgano Ambiental de la Comunidad Autónoma en la que se ubique el proyecto o instalación.

El sistema previsto demuestra un carácter complejo, agrupando en un solo acto de intervención administrativa toda una serie de actuaciones, tanto de carácter ambiental como de otra naturaleza, tanto Locales como Autonómicas y Estatales, cuya integración, en ocasiones, y como comprobaremos más adelante, no resulta fácil de articular.<sup>562</sup> A tal efecto, por tener un carácter complejo el sistema recibe algunas críticas por no ser capaz de lograr el objetivo inicial de articular un régimen jurídico de Autorización Ambiental Integrada, no siendo plena la integración pretendida,<sup>563</sup> a pesar de ser considerada eficaz.

### **5.3.1- Solicitud de la Autorización Ambiental Integrada**

---

<sup>562</sup> ALONSO GARCÍA, María Consuelo. "La intervención de las entidades municipales en el procedimiento de otorgamiento de la autorización ambiental integrada". En ESTEVE PRADO, José (coord.), "Derecho del medio ambiente y administración local", Ed. Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2006, pp.37-57.

<sup>563</sup> Juan J. Pernas García hace algunas críticas a la LPCIC, señalando que: "La integración pretendida por la LPCIC no es plena. La LPCIC no logra el objetivo inicial de articular un régimen jurídico de autorización ambiental integrada. Tal conclusión se deduce claramente, tanto de la lectura del artículo 11 LPCIC, como del análisis de todo el régimen jurídico diseñado por la LPCIC. No se trata de una autorización única para toda la instalación industrial. Se trata de una autorización parcialmente integral. No se integra la licencia de actividades clasificadas, ni las exigencias legales en materia de accidentes graves, ni tan siquiera se realiza un esfuerzo para integrar un instrumento tan parejo a la AAI, como es la evaluación de impacto ambiental." PERNAS GARCÍA, Juan José. "La autorización ambiental integrada: la integración horizontal de las autorizaciones sectoriales y su relación con otros mecanismos preventivos de protección ambiental", Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña, nº 7, 2003, pp. 627-628.

A fin de evaluar el proyecto a través del procedimiento de concesión de la Autorización Ambiental Integrada, el Órgano competente debe disponer de toda la información necesaria para establecer la incidencia ambiental de la instalación y del funcionamiento de la actividad. Luego, el titular de la instalación es el que se encuentra en las mejores condiciones para proporcionarla a través de la solicitud que da inicio al procedimiento, ya que está implicado de manera inmediata en el diseño, la construcción y la explotación de la instalación. Así, observase que el régimen jurídico de la Autorización Ambiental Integrada se inicia con la regulación del contenido de la solicitud de la Autorización Ambiental Integrada, es decir, el procedimiento de otorga del dicho instrumento autorizatorio.

Para ello, el comienzo se radica con la presentación de la solicitud ante el Órgano que designe la Comunidad Autónoma en cuyo ámbito territorial se ubique la instalación, o, al Órgano que ostente las competencias en materia de medio ambiente, mientras no se produzca tal designación, debiendo contener toda la documentación exigida.<sup>564</sup>

El artículo 12.1 de la Ley Prevención y Control Integrados de la Contaminación, siguiendo en este punto lo previsto en el artículo 6 de la Directiva 96/61, describe la documentación mínima que se exige en la presentación del proyecto que acompañarán la solicitud de la Autorización Ambiental Integrada. Así, la solicitud contendrá la siguiente documentación: el proyecto básico, que debe contener la descripción detallada y alcance de la actividad y de las instalaciones, los procesos productivos y el tipo de producto; la documentación del medio de intervención administrativa que habilite para la realización de actividades clasificadas, así como la contenida en las disposiciones autonómicas que resulten de aplicación y la parte o partes de la instalación afectadas por la modificación, en su caso.

---

<sup>564</sup> Sobre el trámite de la Autorización Ambiental Integrada y su relación con la Directiva de Servicios, la doctrina destaca: "Interesa señalar que, siguiendo las prescripciones de las leyes de transposición de la Directiva de Servicios, se ha dispuesto que "los interesados podrán tramitar las obligaciones de información y los procedimientos que deriven de esta norma por vía electrónica. Las Administraciones públicas promoverán que se habiliten los medios necesarios para hacer efectiva esta vía" (nueva disposición adicional tercera del Reglamento para el desarrollo y ejecución de la LPCIC, introducida por el Real Decreto 367/2010 de modificación de diversos reglamentos para su adaptación a la Ley 17/2009 sobre libre acceso a las actividades de servicio y su ejercicio)". Confróntese LOZANO CUTANDA, Blanca; SÁNCHEZ LAMELAS, Ana; PERNAS GARCÍA, Juan José. Evaluaciones de impacto ambiental y autorización ambiental integrada: doctrina, textos legales anotados y jurisprudencia. Las Rozas, Madrid, 2.012, pp.607-608.

Del mismo modo el estado ambiental del lugar en el que se ubicará la instalación e impactos previstos, incluidos los derivados del cese de la actividad; los recursos naturales, materias primas y auxiliares, sustancias, agua y energía empleadas o generadas en la instalación, además de las fuentes de las emisiones, y su tipo y cantidad, así como de los residuos que se vayan a generar, y los efectos significativos sobre el medio ambiente. Igualmente debe incluir la tecnología prevista para prevenir y evitar las emisiones o, y si no fuera posible, para reducirlas; las medidas para prevenir, reducir y gestionar los residuos generados, y para reducir y controlar las emisiones y los vertidos; otras medidas, y un breve resumen de las principales alternativas, si las hubiera.

La solicitud debe contener también el informe del Ayuntamiento en cuyo territorio se ubique la instalación, acreditativo de la compatibilidad del proyecto con el planeamiento urbanístico; la documentación exigida por la legislación de aguas y de costas para la autorización de los correspondientes vertidos; los datos que gocen de confidencialidad y otra documentación exigida en la legislación sectorial o en la normativa aplicable. Asimismo, debe tener un resumen no técnico para facilitar su comprensión en el trámite de información pública, y en los supuestos previstos, además, se incluirá el estudio de impacto ambiental y la documentación exigida por la legislación aplicable.

En efecto, en la tramitación de la solicitud se incluyen los siguientes trámites: informe urbanístico del Ayuntamiento en cuyo territorio se ubique la instalación, que si es negativo suspende el procedimiento; período de información pública, no inferior a treinta días; informes de los Órganos que deban pronunciarse sobre las diferentes materias de su competencia; el informe del Organismo de Cuenca competente (del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente), de carácter preceptivo y vinculante, sobre la admisibilidad del vertido y, en su caso, sobre sus características y las medidas para preservar el buen estado ecológico de las aguas, y que si es negativo paraliza el procedimiento.<sup>565</sup>

---

<sup>565</sup> Sobre la solicitud de Autorización Ambiental Integrada, véase ALONSO GARCÍA, María Consuelo. "La intervención de las entidades municipales en el procedimiento de otorgamiento de la autorización ambiental integrada". En ESTEVE PRADO, José (coord.), "Derecho del medio ambiente y administración local", Ed. Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2006, pp.37-57.

### 5.3.2- El enfoque integrado y la coordinación administrativa

El enfoque integrado, que trata de vigilar y controlar de manera integrada y unida case todas las contaminaciones que generan las industrias al aire, agua, suelo y los residuos, sigue incorporado a la nueva Ley. El dicho enfoque también coincide con las Directivas Comunitarias en cuanto a la exigencia aplicada a los Estados miembros en adoptar un procedimiento integrado y coordinado para la autorización de grandes instalaciones industriales.<sup>566</sup>

En cuanto su relación con las Autorizaciones Ambientales, éstas deben señalarse el nuevo enfoque integrado de la lucha contra la contaminación. Con este novedoso enfoque, se persigue que en un Permiso Ambiental Único (Autorización Ambiental Integrada, en su caso) se consideren de forma global todos los posibles efectos contaminantes de una industria o actividad sobre el agua y el suelo y la atmósfera, y se adopten las medidas para impedir o reducir esta contaminación. Por ello es correcto decir que el enfoque integrado para la prevención y el control de la contaminación se concreta en la Autorización Ambiental Integrada y aplicación de tecnologías de reducción en la fuente a través del establecimiento en la Autorización de Límites de Emisión de contaminantes basados en el concepto de Las Mejores Técnicas Disponibles.<sup>567</sup>

La consecuencia de ello es la mejora del nivel de protección del medio ambiente, al contemplarse de forma global todos los posibles efectos contaminantes de sobre los diferentes elementos que componen el medio ambiente, además de optimizar la agilidad y simplificación administrativa en la tramitación de los Permisos y Autorizaciones Ambientales.<sup>568</sup>

---

<sup>566</sup> Sobre este tema, confróntese FERREIRA MORONG, Fábio. “O regime jurídico europeu de intervenção administrativa nas atividades industriais e agrícolas de grande potencial poluidor como referencial de prevenção e proteção ambiental”, Fórum de Direito Urbano e Ambiental - FDU, n. 56, março/abril 2011, p. 41.

<sup>567</sup> Sobre este tema, véase FUENTES BODELÓN, Fernando, “Comentarios a la Directiva sobre Prevención y Control Integrados de la Contaminación”, *Revista de Derecho Ambiental*, nº 19, 1997, p. 49. Referencia a Directiva de 1996 que, en este punto, el precepto correspondiente coincide con la norma de 2010.

<sup>568</sup> La doctrina esclarece que: "De momento, la autorización ambiental integrada se aplica únicamente, como veremos, a las grandes instalaciones industriales, pero la Unión Europea se plantea extender en el futuro esta técnica a otras instalaciones y actividades. Interesa señalar, además, que el enfoque integrado

La coordinación administrativa en su enfoque integrado de consentimiento a través de la sustitución de las diferentes Autorizaciones sectoriales por una sola, es decir, por la Autorización Ambiental Integrada, es un punto esencial a la mejora en el sistema jurídico-administrativo de protección del medio ambiente.<sup>569</sup> La coordinación de las distintas Administraciones Públicas debe intervenir en la otorga de dicha Autorización para agilizar trámites y reducir las cargas administrativas de los particulares, atendiendo a lo exigido en la Directiva 96/61/CE, por el hecho de que intervengan varias Administraciones.

A tal efecto, es imprescindible la adopción de medidas necesarias para coordinar plenamente el procedimiento y las condiciones de la Autorización en el caso de que intervengan varias Autoridades competentes. Luego, de acuerdo con el artículo 6 de la Ley Prevención y Control Integrados de la Contaminación, es comprensible que se articule mecanismos concretos de coordinación, y manifieste desde el principio a la necesidad de asistencia mutua para asegurar la eficacia y la coherencia de sus actuaciones, principalmente en la tramitación de la Autorización Ambiental Integrada.<sup>570</sup>

### **5.3.3 - La información pública sobre las solicitudes y consultas en casos transfronterizos y el acceso a la Justicia**

Presentada la solicitud y, en su caso, completada la documentación, se abre un período de información pública que no será inferior a treinta días, a fin de que

---

tiende a consolidarse como un principio deseable en todos los sistemas de control ambiental, y son muchas las leyes de las Comunidades Autónomas que lo aplican, más allá de la autorización ambiental integrada, para unificar en un solo permiso otras autorizaciones o evaluaciones previas". LOZANO CUTANDA, Blanca; SÁNCHEZ LAMELAS, Ana; PERNAS GARCÍA, Juan José. Evaluaciones de impacto ambiental y autorización ambiental integrada: doctrina, textos legales anotados y jurisprudencia. Las Rozas, Madrid, 2.012, p.44.

<sup>569</sup> FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio., "El régimen jurídico de la prevención ambiental en la Comunidad de Castilla y León", Revista de la Administración Local y Autonómica, nº 300-301/2006", pp. 267-268.

<sup>570</sup> Sobre coordinación y cooperación administrativa en cuanto a la Autorización Ambiental Integrada, véase MORA RUIZ, Manuela. *La gestión ambiental compartida: función pública y mercado*, Lex Nova, Valladolid, 2007, pp. 127-129.



cualquier persona interesada pueda consultar el expediente y realizar análisis e indagaciones.<sup>571</sup>

El Real Decreto 367/2010 que reformó la redacción inicial del Real Decreto 509/2007 que desarrolla la Ley Prevención y Control Integrados de la Contaminación (de ahora en adelante LPCIC), determina la competencia de la realización del trámite de información pública y consultas, estableciendo que al Estado cabe realizarla cuando el proyecto corresponda ser autorizado finalmente por un Órgano Estatal, aun cuando la Autorización Ambiental Integrada la conceda la Comunidad Autónoma.

Importante destacar que las garantías para lograr una participación real y efectiva de las personas interesadas en los procedimientos para la concesión de la Autorización Ambiental Integrada fueron fortalecidas con la institución de la Ley 27/2006, reguladora de los derechos a la información, participación y acceso a la justicia en materia de medio ambiente. A partir de su vigencia, las Administraciones Públicas asegurarán que la participación del público desde las fases iniciales de los respectivos procedimientos. La definición del "público" se traduce en "cualquier persona física o jurídica, así como sus asociaciones, organizaciones y grupos constituidos con arreglo a la normativa que les sea de aplicación".

Con estas modificaciones, la LPCIC incluyó un Anejo 5 dirigido a la participación del público en la toma de decisiones y presenta las directrices que deberán tener en cuenta los Órganos competentes y las observaciones, opiniones de las personas interesadas.<sup>572</sup>

---

<sup>571</sup> REVUELTA PÉREZ, Inmaculada, La participación de los ciudadanos en el control integrado de la contaminación, en ESTEVE PARDO, José, "Derecho del medio ambiente y administración local", Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2006, pp. 59-86. Esta misma autora hace una fuerte crítica en cuanto a la articulación actual del trámite de información pública en el Derecho Español de control integrado de la contaminación. Así la señala: "En conclusión, la articulación actual del trámite de información pública en el Derecho Español de control integrado de la contaminación deja mucho que desear. La operatividad práctica de este cauce de participación en la norma básica estatal es muy limitada, al igual que ocurre con otras técnicas ambientales, 16 y no sólo no supone avance alguno en relación con la configuración tradicional de esta herramienta en las técnicas ambientales ya existentes en nuestro Derecho sino que, en algún aspecto, como en el de la publicidad del trámite de información pública, supone un retroceso, puesto que no se prevé la notificación personal a los vecinos inmediatos, como ocurre en la regulación de las actividades clasificadas." Véase en la citada obra, p. 68.

<sup>572</sup> La doctrina más reciente destaca que: "Este Anejo contiene una relación de extremos sobre los cuales el órgano competente de la Comunidad Autónoma deberá facilitar información «en aquellas fases iniciales del procedimiento, siempre previas a la toma de una decisión o, como muy tarde, en cuanto sea

El artículo 27 de la LPCIC prevé un procedimiento de consultas transfronterizas cuyo cual suspenderá los plazos para el otorgamiento de la Autorización Ambiental Integrada en los casos que el funcionamiento de la instalación para la que se la requiere pudiera tener efectos dañinos significativos sobre el medio ambiente de otro Estado miembro de la Unión Europea, o cuando un Estado miembro que pueda verse significativamente afectado lo reclame. En su caso, se remitirá una copia de la solicitud a dicho Estado, para que se puedan formular las alegaciones que se estimen oportunas, antes de que recaiga resolución definitiva. Igualmente, se remitirá al Estado miembro afectado la Resolución que finalmente se adopte, en relación con la solicitud de Autorización Ambiental Integrada. A los efectos previstos en el apartado anterior, el Órgano competente de la Comunidad Autónoma se relacionará con el Estado miembro potencialmente afectado a través del Ministerio de Asuntos Exteriores.<sup>573</sup>

El acceso a la Justicia de las personas interesadas en los procedimientos para la concesión de la Autorización Ambiental Integrada está garantizado por la Ley 27/2006, que tiene por objeto regular el derecho de acceso a la justicia, es decir a exigir la revisión administrativa y judicial de los actos y omisiones imputables a cualquiera de las Autoridades Públicas que presuman violaciones de la legislación ambiental.<sup>574</sup>

#### **5.3.4 - Los Informes, la Resolución, el trámite de audiencia y las respectivas Notificación y Publicidad**

Cuando concluido el período de información pública, el Órgano competente para otorgar la Autorización Ambiental Integrada remitirá copia del expediente, junto con las alegaciones y observaciones recibidas, a los Órganos que correspondan analizar

---

razonablemente posible facilitar la información » (como son, entre otros, la solicitud de la AAI, el órgano competente para resolver, o las fechas y lugares en los que se facilitará la información pertinente). El Anejo 5 dispone, asimismo, que «las personas interesadas tendrán derecho a poner de manifiesto al órgano competente cuantas observaciones y opiniones considere oportunas antes de que se resuelva la solicitud», y que «los resultados de las consultas celebradas con arreglo al presente anexo deberán ser tenidos en cuenta debidamente por el órgano competente a la hora de resolver la solicitud". LOZANO CUTANDA, Blanca; SÁNCHEZ LAMELAS, Ana; PERNAS GARCÍA, Juan José. Evaluaciones de impacto ambiental y autorización ambiental integrada: doctrina, textos legales anotados y jurisprudencia. Las Rozas, Madrid, 2.012, pp. 610-612.

<sup>573</sup> MARÍ OLANO, José y POVEDA GÓMEZ, Pedro. Ley de Prevención y Control Integrados de la Contaminación, La Ley-Actualidad, Madrid, 2002, p. 47.

<sup>574</sup> FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio. Sistema jurídico-administrativo de protección del medio ambiente. Ratio Legis, Salamanca, 2012, pp. 202-207.

y pronunciarse sobre las diferentes materias de su competencia. Entre estos Órganos y Administraciones a los que, en este momento procedimental, ha de solicitarse Informe, está el Ayuntamiento en cuyo territorio se ubique la instalación, quien, en plazo de 30 días desde la recepción del expediente, debe emitir informe sobre la adecuación de la instalación analizada a aquellos aspectos que sean de su competencia.<sup>575</sup>

Importante destacar que la doctrina divergen en cuanto al carácter vinculante o no del Informe Municipal. Lo que es cierto, es que la mayoría entiende que a pesar de la LPCIC disponer que el informe del su artículo 18 es preceptivo y no posee carácter vinculante,<sup>576</sup> nada impide que el informe municipal adquiriera carácter vinculante, como así ocurre en la legislación catalana y otras más.<sup>577</sup>

El Órgano competente para otorgar la Autorización Ambiental Integrada, tras realizar una evaluación ambiental del proyecto en su conjunto, elaborará la

---

<sup>575</sup> En relación a los informes, la doctrina señala que: "Por tanto, el informe deberá referirse a las medidas proyectadas para evitar las molestias, insalubridades, nocividad para las personas, o peligrosidad, en relación a la exigencia de que en la documentación, acompañada a la solicitud de autorización ambiental integrada, se contemplen la «tecnología prevista y otras técnicas utilizadas para prevenir y evitar las emisiones procedentes de la instalación y, si ello no fuera posible, para reducirlas». Este informe municipal es preceptivo pero no vinculante, porque la Ley sólo exige que este informe sea «valorado por el órgano competente de la Comunidad Autónoma». Sin embargo, al regular el trámite de propuesta de resolución, la Ley indica que ésta deberá incorporar las condiciones que resulten de los informes vinculantes en los aspectos referidos a la materia de su competencia". BALLESTEROS ARRIBAS, Silvia. Nuevo régimen de otorgamiento de licencias de actividades clasificadas. El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Nº 18, Sección Actualidad, Quincena del 30 Sep. al 14 Oct. 2002, Ref. 3012/2002, pág. 3012, tomo 3, Editorial El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, LA LEY 4079/2003, pp. 01-05.

<sup>576</sup> Véase PERNAS GARCÍA, Juan José, Estudio jurídico sobre la prevención de la contaminación industrial: la autorización ambiental integrada, Atelier, Barcelona, 2004, p. 179 y BETANCOR RODRÍGUEZ, ANDRÉS. La Ley de Prevención y Control Integrados de la Contaminación: Comentario crítico sobre tres aspectos centrales: distribución y articulación de competencias, régimen jurídico de la autorización y participación de los interesados. Revista Interdisciplinar de Gestión Ambiental, Nº 46, Sección Artículos, Octubre 2002, Año 4, Editorial LALEY, pp. 01-25.

<sup>577</sup> En este sentido: VALENCIA MARTÍN, Germán. "Contenido y alcance de la autorización ambiental integrada". En VALENCIA MARTÍN, Germán [et al.], Estudios sobre la ley de Prevención y Control Integrados de la Contaminación", Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, numero 3, Aranzadi, Navarra, 2003, p. 56; DOMÍNGUEZ SERRANO, Judith, *La prevención y control integrado de la contaminación*, Editorial Montecorvo, Madrid, 2003, p. 456. En cuanto a otras Comunidades Autónomas que adoptan el carácter vinculante del Informe Municipal, la doctrina aún señala: " En esta línea se sitúan la mayoría de las normas autonómicas de desarrollo de la materia hasta ahora aprobadas (Ley de Gestión Integrada de la Calidad Industrial de Andalucía; Ley de Protección Ambiental de Aragón; Ley de Prevención Ambiental de Castilla y León). Mantienen, en cambio, la posibilidad de exigencia sucesiva de ambas autorizaciones, la Ley Foral de Intervención Ambiental de Navarra y la Ley de Cantabria de Control Ambiental Integrado y su Reglamento de desarrollo)."Confróntese y LOZANO CUTANDA, Blanca; SÁNCHEZ LAMELAS, Ana; PERNAS GARCÍA, Juan José. Evaluaciones de impacto ambiental y autorización ambiental integrada: doctrina, textos legales anotados y jurisprudencia. Las Rozas, Madrid, 2.012, p. 597.

Propuesta de Resolución, que incorporará las condiciones que resulten de los informes emitidos, tras un trámite de audiencia a los interesados.

Cuando en el Trámite de audiencia se formulen alegaciones y preséntense documentos pertinentes, será hecho una evaluación ambiental del proyecto en su conjunto, que es la esencia de la Autorización Ambiental Integrada porque analiza la incidencia ambiental global de la instalación, observando la interacción de los diferentes elementos del medio ambiente y la probable transferencia de impactos de un medio a otro. En seguida, el expediente será traslado junto con la propuesta de resolución, a los Órganos competentes para la emisión de informes vinculantes en trámites anteriores, para que, en plazo máximo de quince días, manifiesten lo que estimen conveniente.<sup>578</sup>

La Resolución, acto administrativo que pone fin al procedimiento, según dispone la Ley 16/2002 en su contexto original, es dictada por el Órgano competente en un plazo máximo de diez meses, contado desde la solicitud del interesado y pudiendo ser reducido por la legislación autonómica. El transcurso de este tiempo sin resolver dará lugar a las consecuencias reparatorias a las que determina el artículo 41.2 de la Ley 30/1992, así como a que el interesado entienda desestimada la solicitud a efectos de los correspondientes recursos, según dispone el artículo 21.2. La inversión de la regla general del silencio administrativo positivo formulada en el artículo 43.2 de la LAP es coherente con los fundamentos de la Directiva IPPC y con la doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.<sup>579</sup>

---

<sup>578</sup> FORTES MARTÍN, Antonio. "Análisis de la autorización Ambiental Integrada: la trascendencia de la vieja técnica autorizatoria en la nueva concepción ambiental de la prevención y el control integrados de la contaminación", *Revista Interdisciplinar de Gestión ambiental*, nº 46, octubre, 2002, pp. 1-23.

<sup>579</sup> La doctrina destaca que: "La inversión de la regla general del silencio administrativo positivo formulada en el artículo 43.2 de la LAP se fundamenta en este caso en las siguientes razones: en primer lugar, en la obligación que impone a la Administración pública el artículo 42 de la LAP de resolver de manera *expresa* las solicitudes que ante ella se formulen; en segundo término, en la exigencia impuesta por el artículo 8 de la directiva comunitaria europea de que la concesión de la AAI se realice a través de un permiso *escrito*, es decir, un acto expreso de consentimiento por parte de la Administración pública autorizante". ALONSO GARCÍA, María Consuelo. "La intervención de las entidades municipales en el procedimiento de otorgamiento de la autorización ambiental integrada". En ESTEVE PRADO, José (coord.), "Derecho del medio ambiente y administración local", Ed. Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2006, pp.37-57. Las Sentencias del TJUE de 28 de enero de 1991, asunto C-360/1987; de 28 de febrero de 1991, asunto C-131/1988; y de 14 de junio de 2001, asunto C-230/00 ha rechazado en diversas ocasiones la regla del silencio administrativo positivo en los supuestos en que la legislación comunitaria establece una obligación de someter determinados proyectos a la exigencia de evaluación o autorización. Notase que la Jurisprudencia también ha establecido la incompatibilidad con la directiva del sistema de autorizaciones tácitas.

En cuanto a la notificación y publicidad de la Resolución, existen una variedad de medidas a ser observada por la legislación Española. En artículo 23 de la LPCIC y el Real Decreto 509/2007 son los principales fundamentos legales que tratan del tema. La notificación de la Resolución a los interesados, al Ayuntamiento donde se ubique la instalación, a los distintos órganos que hubiesen emitido Informes vinculantes y, en su caso, al Órgano estatal competente para otorgar las Autorizaciones Sustantivas, es de carácter obligatorio.

La información sobre las Autorizaciones Ambientales Integradas concedidas debe remitirse, además, para su publicidad a nivel europeo, al Registro Europeo de Emisiones y Transferencias de Contaminantes (E-PRTR), al que ya hicimos referencia al exponer la garantía del acceso a la información ambiental en la Unión Europea.

El Decreto 508/2007, de 20 de abril, que regula el suministro de información sobre emisiones al Registro Europeo de Emisiones y Transferencias de Contaminantes (E-PRTR) y de las Autorizaciones Ambientales Integradas, establece que las industrias deben notificar anualmente a las autoridades correspondientes los datos sobre sus emisiones contaminantes que superen los umbrales determinados a las autoridades autonómicas competentes y éstas deben, a su vez, remitir esta información al Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente (MAGRAMA), que asume la responsabilidad de suministrar esta información a la Comisión Europea para su inclusión en el E-PRTR.

Las Comunidades Autónomas son obligadas a remitir al Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente la información relativa a las Autorizaciones Ambientales Integradas otorgadas, con el contenido mínimo que expresa el Decreto, de modo a incluir los datos de la autorización concedente y de la instalación autorizada, el condicionado de la autorización, las medidas de control adoptadas y las medidas de información y participación del público.

Además de ello, la Ley reconoce el derecho de cualquier persona física o jurídica de acceder a las resoluciones de las Autorizaciones Ambientales Integradas, de conformidad con lo previsto en la Ley sobre derecho de acceso a la información en

materia de medioambiente. A fin de cumplirse esta determinación, se impone a las Comunidades Autónomas que den publicidad en sus respectivos boletines oficiales a las resoluciones administrativas mediante las que se hubieran otorgado o modificado las Autorizaciones Ambientales Integradas.

El Real Decreto 509/2007, con la finalidad de cooperar en el correcto mantenimiento y actualización del Censo Nacional de Vertidos, de acuerdo con lo establecido en el artículo 254.3 del Reglamento de Dominio Público Hidráulico, determina que el Órgano competente remitirá al organismo de cuenca una copia completa de la resolución de la Autorización Ambiental Integrada, siempre que ésta implique la realización de vertidos.<sup>580</sup>

### **5.3.5 - La comprobación del cumplimiento de las condiciones de la Autorización Ambiental Integrada**

La LPCIC no establece disponer un mecanismo que permite comprobar que la instalación autorizada se pone en marcha de acuerdo con las condiciones técnicas de la Autorización Ambiental Integrada. Este mecanismo sería representado por una de un Acta de Comprobación o una Autorización de apertura, posterior al otorgamiento de la Autorización Ambiental Integrada y previa a la puesta en funcionamiento definitiva de la instalación. Sin embargo, el Reglamento de desarrollo de la LPCIC dispone que tras la otorga de la Autorización Ambiental Integrada las instalaciones nuevas o con modificación sustancial, no podrán iniciar su actividad productiva hasta que se compruebe el cumplimiento de las condiciones fijadas en la dicha Autorización, según establece el Reglamento de desarrollo de la LPCIC.<sup>581</sup>

---

<sup>580</sup> En relación al sistema de la notificación y publicidad de la resolución, véase: REVUELTA PÉREZ, Inmaculada, La participación de los ciudadanos en el control integrado de la contaminación, en ESTEVE PARDO, José, "Derecho del medio ambiente y administración local", Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2006, pp. 59-86 y LOZANO CUTANDA, Blanca. Derecho Ambiental Administrativo, 11ª edición, 1ª edición en la Editora LA LEY, Madrid, 2010, p. 545.

<sup>581</sup> Real Decreto 509/2007, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento para el desarrollo y ejecución de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación. Véase también el artículo 8, que fue modificado por el artículo 18 del Real Decreto 367/2010, de 26 de marzo, de modificación de diversos reglamentos del área de medio ambiente para su adaptación a la Ley 17/2009 y, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

El plazo para la comprobación es de un mes contado desde la solicitud de inicio de actividad realizada por el titular y podrá realizarse bien por la Autoridad competente de la Comunidad Autónoma, bien, en su caso, a través de Entidades certificadas colaboradoras de aquélla. Transcurrido dicho plazo sin el otorgamiento expreso de tal conformidad, se entenderá otorgada. Igualmente es importante señalar que existen algunas leyes de intervención ambiental autonómicas que prevén también la exigencia de autorización de apertura, comprobación o comunicación previa al inicio de la actividad.<sup>582</sup>

Oportuno señalar también que el Reglamento de desarrollo de la LPCIC contempla una vinculación entre la Autorización Ambiental Integrada con los Sistemas de Gestión Medioambiental, es decir, el Sistema de EcoGestión y Ecoauditoría de la Unión Europea (EMAS). El Real Decreto 509/2007 que contempla en su artículo 8, modificado por el Real Decreto 367/2010, que aquellas actividades para las cuales se apliquen Sistemas de Gestión Ambiental certificados externamente mediante EMAS o ISO 14001, las Comunidades Autónomas establecerán las normas que simplifiquen los mecanismos de comprobación del cumplimiento de las obligaciones derivadas de la Autorización Ambiental Integrada, así como la tramitación de la correspondiente solicitud de Autorización o de adaptación y de sus sucesivas renovaciones.<sup>583</sup>

En este mismo contexto, pese a que la LPCIC no somete a esta condición la puesta en funcionamiento de la actividad, nada se opone a que el Órgano Autorizatorio incluya una cláusula accesoria en este sentido y de hecho, existen algunas leyes de intervención ambiental Autonómica (a ejemplo de Cataluña) que prevén también la exigencia de Autorización de apertura, comprobación o comunicación previa al inicio de la actividad. En este caso, una vez otorgada la Autorización, la Autoridad competente

---

<sup>582</sup> LOZANO CUTANDA, Blanca; SÁNCHEZ LAMELAS, Ana; PERNAS GARCÍA, Juan José. Evaluaciones de impacto ambiental y autorización ambiental integrada: doctrina, textos legales anotados y jurisprudencia. Las Rozas, Madrid, 2.012, pp.615-617.

<sup>583</sup> GARCÍA CAÑAVERAL, Aurora; JANOUDI LAGARES, Fátima y VÁZQUEZ CALVO, Víctor Luis. EMAS: Más valor en tiempos de crisis. Revista Ecosostenible, nº 21, mayo-junio 2013, Editorial Wolters Kluwer España, Madrid, 2013, pp. 05-10. Disponible en <[http://www.ecoiurislapagina.com/pdf/ecosostenible/2013/Ecosostenible\\_21.pdf](http://www.ecoiurislapagina.com/pdf/ecosostenible/2013/Ecosostenible_21.pdf)>. Acceso en 30 de may. de 2013.

deberá comprobar la adecuación efectiva de la instalación a las condiciones previstas en la dicha Autorización, estableciendo así una especie de condición legal suspensiva.<sup>584</sup>

### 5.3.6 - El contenido de la Autorización Ambiental Integrada

Siguiendo los preceptos de la Directiva 96/61/CE y con fundamentos muy semejante a ella en cuanto al contenido y condiciones del Permiso Integrado, la Autorización Ambiental Integrada es un acto condicionado en la medida en que se otorga con una serie de condiciones que especifican, desde el punto de vista ambiental, el modo exacto en que la explotación de la instalación industrial tiene que producirse. Este acto administrativo ambiental es el que determina los términos de la relación jurídica entre la Administración y el titular de la instalación, a través de la fijación de cláusulas *iuris* y cláusulas sustantivas concretadas por el órgano autorizador.<sup>585</sup>

La otorga o, en su caso, la denegación de la Autorización Ambiental Integrada conlleva el análisis de un amplio conjunto de cuestiones referentes, de forma directa o indirecta, con la contaminación oriunda de las instalaciones industriales.<sup>586</sup> Por ello es normal que la Autorización Ambiental Integrada, en caso de concesión, deba ir asistida de un condicionado extenso, como prescribe el artículo 22.1 de la Ley, al señalar, siguiendo también la Directiva Comunitaria, el siguiente contenido mínimo: los Valores Límite de Emisión (VLE) basados en las Mejores Técnicas Disponibles (MTD) para las sustancias contaminantes, y en su caso los parámetros o las medidas

---

<sup>584</sup> Así destaca la doctrina de Juan José Pernas García: "La eficacia de la autorización y, en consecuencia, el ejercicio de la actividad queda condicionado al cumplimiento de todas las condiciones previas establecidas en la autorización. No se puede iniciar el desarrollo de la actividad en tanto no se pruebe el cumplimiento de los requisitos de la autorización. Nos encontramos, por tanto, ante una *conditio iuris* suspensiva. La eficacia de la autorización queda demorada en el tiempo por la existencia de una condición suspensiva: que la instalación se adecuó a las exigencias técnicas previstas en la autorización. PERNAS GARCÍA, Juan José, Estudio jurídico sobre la prevención de la contaminación industrial: la autorización ambiental integrada, Atelier, Barcelona, 2004, pp. 213-214.

<sup>585</sup> BALLESTEROS ARRIBAS, Silvia. Nuevo régimen de otorgamiento de licencias de actividades clasificadas. El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, N° 18, Sección Actualidad, Quincena del 30 Sep. al 14 Oct. 2002, Ref. 3012/2002, pág. 3012, tomo 3, Editorial El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, LA LEY 4079/2003, pp. 01-05.

<sup>586</sup> La determinación del contenido de la autorización nos sitúa, asimismo, ante el problema de la discrecionalidad técnico-administrativa y la polémica sobre su control jurisdiccional, según la crítica realizada por Juan J. Pernas García en PERNAS GARCÍA, Juan José. *Estudio jurídico sobre la prevención de la contaminación industrial: la autorización ambiental integrada*, Atelier, Barcelona, 2004, p. 28..



técnicas equivalentes que los completen o sustituyan; las prescripciones que garanticen la protección del suelo y de las aguas subterráneas; los procedimientos y métodos de gestión de los residuos y las prescripciones que garanticen la minimización de la contaminación a larga distancia o transfronteriza.

Asimismo, deberá contener los sistemas y procedimientos para el tratamiento y control de todo tipo de emisiones y residuos; las medidas relativas a las condiciones de explotación en situaciones distintas de las normales que puedan afectar al medio ambiente (como casos de puesta en marcha, fugas, fallos de funcionamiento, paradas temporales o el cierre definitivo) y cualquier otra medida o condición establecida por la legislación sectorial aplicable.

También contendrá las excepciones temporales de los Valores Límite de Emisión aprobadas por la Administración competente; un plan de rehabilitación que garantice el cumplimiento de los Valores Límite de Emisión en el plazo máximo de seis meses y un proyecto que implique una reducción de la contaminación. Además, si fuera necesaria la aplicación de condiciones más rigurosas, la Autorización exigirá la aplicación de condiciones complementarias y otras medidas para respetar las normas de calidad medioambiental, y en los casos establecido, la Autorización incluirá la Declaración de Impacto Ambiental u otras figuras de evaluación ambiental y las condiciones preventivas y de control necesarias en materia de accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas.<sup>587</sup>

Dentro de todo este grupo de condiciones que componen el contenido de la Autorización Ambiental Integrada, el lugar más destacado corresponde a los Valores Límite de Emisión (VLE) y a las Mejores Técnicas Disponibles (MTD) que han de servir de base para su cálculo, que son los conceptos de los que nos ocuparemos principalmente a continuación.

---

<sup>587</sup> Sobre el contenido de la Autorización Ambiental Integrada, confróntese FORTES MARTÍN, Antonio. "Análisis de la autorización Ambiental Integrada: la trascendencia de la vieja técnica autorizatoria en la nueva concepción ambiental de la prevención y el control integrados de la contaminación", *Revista Interdisciplinar de Gestión ambiental*, nº 46, octubre, 2002, pp. 05-07 y ALONSO GARCÍA, María Consuelo. "La intervención de las entidades municipales en el procedimiento de otorgamiento de la autorización ambiental integrada". En ESTEVE PRADO, José (coord.), "Derecho del medio ambiente y administración local", Ed. Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2006, pp.54-55.

### 5.3.7 - La impugnación de la Autorización Ambiental Integrada

La Ley de prevención y control integrado reguló el régimen jurídico de impugnación, tanto administrativa como judicial, de la resolución que se otorgue o deniegue la Autorización Ambiental Integrada. El artículo 24 que dice que los interesados podrán oponerse a los Informes vinculantes emitidos en el procedimiento regulado en esta Ley mediante la impugnación de la Resolución administrativa que ponga fin al procedimiento de Autorización Ambiental Integrada.<sup>588</sup>

El dicho régimen jurídico de impugnación presenta algunas disposiciones específicas en cuanto a la posibilidad de recurrir los actos de trámite, que son las siguientes: los interesados podrán oponerse a los Informes vinculantes emitidos en el procedimiento regulado en esta Ley, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 107.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, para los casos en que los citados Informes vinculantes impidiesen el otorgamiento de dicha Autorización Ambiental; cuando la impugnación, en vía administrativa, de la Resolución que ponga fin al procedimiento de otorgamiento de la Autorización Ambiental Integrada afecte a las condiciones establecidas en los Informes vinculantes, el Órgano de la Comunidad Autónoma competente para resolver el recurso dará traslado del mismo a los Órganos que los hubiesen emitido, con el fin de que éstos, si lo estiman oportuno, presenten alegaciones en el plazo de quince días. De emitirse en plazo, las citadas alegaciones serán vinculantes para la Resolución del recurso y, si en el recurso contencioso-administrativo que se pudiera interponer contra la Resolución que ponga fin a la vía administrativa se dedujeran pretensiones relativas a los Informes preceptivos y vinculantes, la Administración que los hubiera emitido tendrá la consideración de codemandada, conforme a lo establecido en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.<sup>589</sup>

---

<sup>588</sup> MORA RUIZ, Manuela, La gestión ambiental compartida: función pública y mercado, Ed. Lex Nova, Valladolid, 2007, p. 91.

<sup>589</sup> En relación a las cuestiones competenciales en ámbito de recursos relacionados a la LPCIC y la Ley del Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP), así como las cuestiones controvertidas en cuanto a las diferentes formas de articulación procedimental de la Evaluación de Impacto Ambiental y la Autorización Ambiental Integrada en terreno de recurso, confróntese ALONSO GARCÍA, María Consuelo. "La intervención de las entidades municipales en el procedimiento de otorgamiento de la autorización ambiental integrada". En ESTEVE

### **5.3.8 - Revisión y Renovación de la Autorización Ambiental Integrada y el tema de la indemnización**

Ya sabemos que, de acuerdo con los preceptos de la Directiva IPPC, cuyos cuales son seguidos por la Ley 16/2002, la Administración está obligada a adecuar las instalaciones industriales a las exigencias del interés público, lo que la faculta para modificar de modo proporcionado el condicionado de la Autorización Ambiental Integrada, hecho que somete el titular de dicha Autorización a la permanente adecuación de la instalación a las exigencias del interés público. Esta adecuación es realizada a través de las Administraciones Públicas competentes cuando adoptan medidas necesarias para proceder a una revisión periódica y actualización, si fuere necesario, de las condiciones de la Autorización Ambiental Integrada. Estas medidas son importantes porque aseguran que el titular cumpla las condiciones establecidas en la Autorización durante todo el tiempo que dure la explotación de la instalación.

De hecho, la Ley Española, de acuerdo con lo dispuesto en la Directiva 96/61/CE prevé dos modalidades de revisión: una periódica, que será consumada a instancia de parte por el titular de la instalación; y la revisión anticipada, que podrá ser realizada en cualquier momento, y vendrá motivada por el cambio en las circunstancias, fácticas o legales, que dieron origen a concesión.<sup>590</sup>

Con base en los preceptos originales del artículo 25 de la LPCIC, la revisión periódica establece que la Autorización Ambiental Integrada será concedida por un plazo máximo de ocho años, pasado el cual deberá ser revisada periódicamente a instancia de parte y, en su caso, renovada por periodos sucesivos. La condición temporal para la solicitud de la renovación consiste en hacerla con una antelación mínima a su

---

PRADO, José (coord.), "Derecho del medio ambiente y administración local", Ed. Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2006, pp.52-53. Véase también la Sentencia del Tribunal Supremo, del 13 de diciembre de 2011, en recurso de ocasión nº 545/2011 y la Sentencia de 16 de diciembre de 2011, en recurso nº 544/2011.

<sup>590</sup> Sobre las modalidades de revisión, véase OCHOA MONZÓ, Josep. "El control integrado de la contaminación y el control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas". En VALENCIA MARTÍN, Germán [et al.], Estudios sobre la ley de Prevención y Control Integrados de la Contaminación", Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, numero 3, Aranzadi, Navarra, 2003, p. 153.

vencimiento de diez meses por su titular, bajo pena de ser declarada su caducidad al transcurrir el plazo de ocho años, y se tramitará por un procedimiento simplificado.

El procedimiento simplificado para la renovación está regulado por Reglamento de desarrollo de la LPCIC y han de completarse por las normas de desarrollo autonómicas. La dicha norma prevé que en el procedimiento simplificado para la solicitud de renovación de la Autorización Ambiental Integrada deberá ser compuesto por: documentaos referentes a hechos, situaciones y demás circunstancias y características técnicas de la instalación, del proceso productivo y del lugar del emplazamiento, que no hubiera sido ya aportada a la autoridad competente con motivo de la solicitud de autorización original o durante el periodo de validez de la misma y los trámites de información pública, informes del Ayuntamiento y del organismo de cuenca y audiencia.<sup>591</sup>

El Órgano competente para otorgar la Autorización dictará la Resolución que pone fin al procedimiento en el plazo máximo de diez meses.<sup>592</sup> En el caso de que el Órgano competente para otorgar la Autorización primitiva no hubiera dictado Resolución expresa sobre la solicitud de renovación podrá entenderse desestimada la solicitud presentada, prevaleciendo en estos casos, la regla del silencio administrativo negativo,<sup>593</sup> por diversas circunstancias que ya hemos visto.<sup>594</sup>

---

<sup>591</sup> REVUELTA PÉREZ, Inmaculada, La participación de los ciudadanos en el control integrado de la contaminación, en ESTEVE PARDO, José, "Derecho del medio ambiente y administración local", Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2006, pp. 59-86.

<sup>592</sup> BALLESTEROS ARRIBAS, Silvia. Nuevo régimen de otorgamiento de licencias de actividades clasificadas. El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Nº 18, Sección Actualidad, Quincena del 30 Sep. al 14 Oct. 2002, Ref. 3012/2002, pág. 3012, tomo 3, Editorial El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, LA LEY 4079/2003, pp. 01-05

El tema de plazo en estos trámites es diferente en cuanto al procedimiento del Licenciamiento Ambiental brasileño. En Brasil, el Órgano Ambiental competente puede establecer plazos diferenciados para el análisis de cada especie de Licencia Ambiental tras las peculiaridades de la actividad o emprendimiento. Sin embargo, tiene que fijar un plazo límite de seis meses para la concesión o no de la solicitud. Este plazo puede ser prorrogado para doce meses en las hipótesis en que el objeto del Licenciamiento Ambiental depender de la elaboración de Estudio de Impacto Ambiental o realización de Audiencia Pública. En caso de renovación, La renovación de la Licencia de Operación debe ser solicitada por el empresario con un mínimo de 120 días de antelación a la expiración de su validez.

<sup>593</sup> Tal concepto es fruto de un cambio en la regla del silencio administrativo positivo, que a pesar de que estaba previsto en el artículo 25, apartado 3 de la LPCIC, el silencio administrativo positivo debe reputarse contrario al Derecho comunitario y a las directrices de la Directiva IPPC. Por ello, la previsión del artículo 25.3 LPCIC fue suprimida por la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera, prevaleciendo así la desestimación de la solicitud presentada tras transcurrido el plazo de diez meses sin haberse notificado resolución expresa. Sobre la regla del silencio

Ya el artículo 26 de la LPCIC trata de la revisión o modificación anticipada de oficio de la Autorización Ambiental Integrada, que sucederá en cualquier momento, y vendrá motivada por el cambio en las circunstancias, fácticas o legales, que originaron la concesión. En estos casos, la Ley predice que la Administración podrá acordar la modificación de oficio, en cualquier momento cuando concurren determinadas circunstancias.

Las circunstancias que originan la modificación o revisión del título son las mismas, a excepción de la contenida en la letra d), que las contenidas en el artículo 13.2 de la Directiva 96/61: que la contaminación producida por la instalación haga conveniente la revisión de los VLE impuestos o la fijación de otros nuevos; cuando resulte posible reducir de forma significativa las emisiones como resultado de importantes cambios producidos en las MTD, siempre que no impongan costes excesivos; si la seguridad de funcionamiento del proceso o actividad hace necesario emplear otras técnicas; cuando existan circunstancias, apreciadas por el organismo de cuenca, que justifican la revisión o modificación de la Autorización integrada en lo que respecta a los vertidos al dominio público hidráulico de cuencas intercomunitarias y por último, si así lo exige la legislación sectorial aplicable a la instalación.<sup>595</sup>

La modificación de las cláusulas modales de la Autorización Ambiental Integrada ha de realizarse mediante un procedimiento flexibilizado y simplificado, donde deben tener importancia las formas convencionales y la iniciativa del particular.

---

administrativo negativo en la Ley 16/2002, confróntese MORENO MOLINA, Ángel Manuel. Algunas reflexiones sobre la Ley 16/2002 desde la perspectiva del Derecho Comunitario Ambiental. *Revista Interdisciplinar de Gestión Ambiental*, Nº 46, Sección Artículos, Octubre 2002, Año 4, Editorial LA LEY, pp. 06-12 y LOZANO CUTANDA, Blanca; SÁNCHEZ LAMELAS, Ana; PERNAS GARCÍA, Juan José. Evaluaciones de impacto ambiental y autorización ambiental integrada: doctrina, textos legales anotados y jurisprudencia. Las Rozas, Madrid, 2.012, pp.710-711. También las Sentencias del TJUE de 28 de enero de 1991, asunto C-360/1987; de 28 de febrero de 1991, asunto C-131/1988; y de 14 de junio de 2001, asunto C-230/00 ha rechazado en diversas ocasiones la regla del silencio administrativo positivo en los supuestos en que la legislación comunitaria establece una obligación de someter determinados proyectos a la exigencia de evaluación o autorización. Notase que la Jurisprudencia también ha establecido la incompatibilidad con la directiva del sistema de autorizaciones tácitas.

<sup>594</sup> Este supuesto coincide con los preceptos de la nueva Ley de Competencias Ambientales de Brasil, en su artículo 14, párrafo 3º, que promovió cambio en el sentido de prohibición de emisión tácita de Licencia o Autorización Ambiental.

<sup>595</sup> FORTES MARTÍN, Antonio. “Análisis de la autorización Ambiental Integrada: la trascendencia de la vieja técnica autorizatoria en la nueva concepción ambiental de la prevención y el control integrados de la contaminación”, *Revista Interdisciplinar de Gestión ambiental*, nº 46, octubre, 2002, pp. 07-09.

La LPCIC dispone que el procedimiento de modificación de oficio de la Autorización será simplificado y se desarrollará reglamentariamente. El procedimiento deberá garantizar, al menos, audiencia a los interesados y finalizará con resolución motivada, donde se detallan las condiciones que se introducen en el contenido de la Autorización Ambiental Integrada.<sup>596</sup>

De acuerdo con los supuestos del artículo 26, la Administración tiene igualmente un amplio margen para proceder a revisar y, en su caso, actualizar el contenido de la Autorización Ambiental Integrada. Sobre este tema, señala la doctrina:

"El órgano autorizador dispone de un considerable margen de apreciación para revisar y, en su caso, actualizar el contenido de la AAI, en los supuestos previstos en el artículo 26. La norma remite al caso concreto la valoración de las circunstancias sobrevenidas y la decisión sobre la necesidad y el contenido de la actualización de la AAI. Si bien es razonable que el órgano disfrute de dicho margen, dada la complejidad y diversidad de los escenarios posibles, inabarcables para la Ley, se echa en falta una mayor densidad normativa en la configuración de la potestad de revisión anticipada de la AAI, que garantice la objetividad de la medida adoptada y que delimite en lo posible el margen de valoración y decisión del órgano administrativo para evitar excesos en la actuación administrativa. En todo caso, las decisiones de modificación de la AAI pueden ser objeto de control judicial a la luz de los principios de igualdad, proporcionalidad y confianza legítima".<sup>597</sup>

A tal efecto, notase que la complejidad y diversidad de los contextos probables justifican una cierta discrecionalidad del Órgano Autorizador en cuanto a proceder a la revisión y, en su caso, la renovación del contenido de la Autorización Ambiental Integrada.

---

<sup>596</sup> La doctrina señala que: "Las causas de iniciación del procedimiento de modificación de la AAI previstas en el artículo 26, LPCIC, son *conditio iuris*. Actúan a modo de condiciones resolutorias causales que determinan la modificación de las condiciones de ejercicio de la actividad. No se trata de unas cláusulas accesorias, pues no proceden del acto, sino de Ley. Sin embargo, la Administración podría incluir en el acto reservas de revocación parcial o de modificación, esto es, una cláusula accesoria que precise las circunstancias en que el órgano autorizador podrá modificar la AAI. La especificación de las causas mediante una cláusula accesoria iría en beneficio del titular. Aportaría mayor seguridad jurídica. El acto informaría con mayor precisión que la norma sobre las situaciones que darían origen a la iniciación del procedimiento de modificación de la autorización.<sup>980</sup> No obstante, el hecho de que la Administración no fije una concreta cláusula de revocación parcial o de modificación, no implica que renuncie al ejercicio de dichas facultades según la regla general del artículo 26, LPCIC". En este sentido, PERNAS GARCÍA, Juan José, Estudio jurídico sobre la prevención de la contaminación industrial: la autorización ambiental integrada, Atelier, Barcelona, 2004, p.301.

<sup>597</sup> LOZANO CUTANDA, Blanca; SÁNCHEZ LAMELAS, Ana; PERNAS GARCÍA, Juan José. Evaluaciones de impacto ambiental y autorización ambiental integrada: doctrina, textos legales anotados y jurisprudencia. Las Rozas, Madrid, 2012, p. 633.

En cuanto al tema de la indemnización, a pesar de la Directiva IPPC no contemplarla y la Ley 16/2002 excluir expresamente el derecho a indemnización en casos de revisiones o modificaciones<sup>598</sup> según el artículo 26, apartado 2, la doctrina y jurisprudencia divergen en relación al asunto.

Una parte de la doctrina entiende que no se generan expectativas de continuidad al administrado, de funcionamiento indefinido de la instalación de acuerdo con el condicionado inicialmente establecido en la Autorización Ambiental. Por ello, no se produce una situación de confianza legítima que daría lugar a la obligación de indemnizar por parte de la Administración.<sup>599</sup> Además, el hecho de algunos considerar que la Autorización Ambiental Integrada posee naturaleza jurídica de Autorización de funcionamiento, resulta que la instalación debe adecuarse, permanentemente, a las exigencias del interés general en la utilización racional de los recursos naturales; y los procesos productivos de las instalaciones industriales deben adaptarse, por tanto, a los cambios en las MTD. Luego, cuando se finaliza el período de vigencia de la Autorización Ambiental Integrada no puede exigirse indemnización alguna a favor del titular.<sup>600</sup>

En cuanto al tema de derecho adquirido y precariedad de la Autorización, la sentencia del Tribunal Supremo de 22 de septiembre de 1999 reconoce que la modificación de la Autorización no genera derecho a indemnización porque está

---

<sup>598</sup> Blanca Soro Mateo considera que el artículo 26 recoge lo que se podría denominar de "revocación encubierta", bajo el nombre de modificación de la Autorización Ambiental Integrada. La autora menciona en su obra la diferencia entre Anulación y Revocación de acto administrativo de carácter ambiental, explicando que la primera se caracteriza por ser un acto inválido y con carácter de legalidad-reglado y la segunda por encontrar en su causa circunstancias sobrevenidas, pero supone inicialmente un acto perfectamente válido, con carácter discrecional. Véase SORO MATEO, Blanca. "El resarcimiento en casos de revocación de licencias ambientales: una cuestión controvertida", Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, número 15, Aranzadi, Navarra, 2009, pp. 62, 68 y 74.

<sup>599</sup> PARADA, Ramón: *Derecho Administrativo I, Parte general*, Decimotercera edición, Marcial Pons, Madrid, 2002, p. 386 y VELASCO CABALLERO, Francisco, *Las cláusulas accesorias del acto administrativo*, Tecnos, Madrid, 1996, pp.74 y 176.

<sup>600</sup> La doctrina señala: "Así, el titular de la AAI no ostenta más que una simple expectativa de continuidad en la explotación de la instalación, sometida a permanente adecuación a las exigencias del interés general, sin que de ello surja derecho a indemnización. PERNAS GARCÍA, Juan José, Estudio jurídico sobre la prevención de la contaminación industrial: la autorización ambiental integrada, Atelier, Barcelona, 2004, p.313; VELASCO CABALLERO, Francisco, *Las cláusulas accesorias del acto administrativo*, Tecnos, Madrid, 1996, p.75.

consentida de precariedad y su retirada por motivo de interés público, no genera derechos adquiridos, lo que impide la indemnización.<sup>601</sup>

Sin embargo, otra corriente jurídica entiende ser posible que el titular de la instalación tenga derecho a la indemnización. Sostienen ellos que esta posibilidad está justificada siempre que existan las siguientes características: la desproporcionalidad en el ejercicio de la modificación de la Autorización Ambiental Integrada, sea por no estar justificada, no ser ajustada al fin establecido en la norma o no ser la providencia menos delimitada para lograr el fin deseado, y la vulneración del principio de confianza legítima, cuando la modificación se hubiera exigido de manera reciente a la concesión de la Autorización. Además, esta posición jurídica sostiene que cuando ocurran modificaciones fundadas en nuevos criterios de valoración inherentes a las condiciones de contaminación formada; o bien a las condiciones del medio y de la seguridad de la instalación, siempre que la Administración hubiera tenido ciencia de las circunstancias concurrentes en el otorgamiento de la Autorización Ambiental Integrada.<sup>602</sup>

Importante destacar los fundamentos de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre el derecho de propiedad que reconoce el Protocolo adicional nº 1 al Convenio de Roma (suscrito por España), que fundamentase en la admisión de la limitación del derecho a indemnización en los casos en que sean adecuadas al fin perseguido y respeten el principio de proporcionalidad. Sin embargo, en el supuesto de que la restricción patrimonial pueda ser considerada como desproporcionada, como por ejemplo la imposición de una modificación sin un plazo razonable de adaptación y sin que se hayan tenido en cuenta las inversiones que la empresa ha realizado confiando legítimamente en poder liquidar, habrá que respetar la garantía patrimonial consagrada en el art. 33 CE.<sup>603</sup>

---

<sup>601</sup> En este mismo sentido están: las SSTs de 13 de diciembre de 1999 (Sala de lo Contencioso-Administrativo); de 26 de septiembre de 2000 y de 27 de mayo de 2008 (Sala de lo Contencioso).

<sup>602</sup> Sobre la posibilidad de exigir derecho a la indemnización cuando haya modificación de la Autorización Ambiental Integrada, véase: REVUELTA PÉREZ, Inmaculada, *El control integrado de la contaminación en el Derecho Español*, Marcial Pons, Madrid, 2003, p. 135 y SORO MATEO, Blanca. "El resarcimiento en casos de revocación de licencias ambientales: una cuestión controvertida", *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, número 15, Aranzadi, Navarra, 2009, pp. 61- 60.

<sup>603</sup> LOZANO CUTANDA, Blanca; SÁNCHEZ LAMELAS, Ana; PERNAS GARCÍA, Juan José. *Evaluaciones de impacto ambiental y autorización ambiental integrada: doctrina, textos legales anotados y jurisprudencia*. Las Rozas, Madrid, 2012, p. 634.



## 5.4 - Las Mejores Técnicas Disponibles (MTD) y los Valores límite de Emisión (VLE)

Ya hemos visto que las Mejores Técnicas Disponibles (en adelante MTD) hacen parte de las condiciones del Permiso y de la Autorización Ambiental Integrada, una vez que la Directiva IPPC y la Ley LPCIC determinan que ambos los instrumentos administrativos deberán especificar los Valores Límite de Emisión (en adelante VLE) para las sustancias contaminantes.

El concepto de MTD está definido en el artículo 3, letra ñ de la LPCIC en términos prácticamente idénticos a los de la Directiva 96/61/CE (IPPC), añadiendo sólo una referencia a la salud de las personas. Así dispone el dicho artículo:

"Artículo 3. Definiciones.

A efectos de lo dispuesto en esta Ley, se entenderá por

.... ñ) «Mejores técnicas disponibles»: la fase más eficaz y avanzada de desarrollo de las actividades y de sus modalidades de explotación, que demuestren la capacidad práctica de determinadas técnicas para constituir, en principio, la base de los valores límite de emisión destinados a evitar o, cuando ello no sea posible, reducir en general las emisiones y el impacto en el conjunto del medio ambiente y de la salud de las personas. Para su determinación se deberán tomar en consideración los aspectos que se enumeran en el anejo 4 de esta Ley. A estos efectos, se entenderá por: «Técnicas»: la tecnología utilizada, junto con la forma en que la instalación esté diseñada, construida, mantenida, explotada o paralizada. «Disponibles»: las técnicas desarrolladas a una escala que permita su aplicación en el contexto del correspondiente sector industrial, en condiciones económicas y técnicamente viables, tomando en consideración los costes y los beneficios, tanto si las técnicas se utilizan o producen en España, como si no, siempre que el titular pueda tener acceso a ellas en condiciones razonables. «Mejores»: las técnicas más eficaces para alcanzar un alto nivel general de protección del medio ambiente en su conjunto y de la salud de las personas".

Luego, podemos entender las MTD constante en la Ley 16/2002 como la fase más eficaz y avanzada de desarrollo de las actividades y de sus modalidades de

---

El tema de la indemnización en caso de modificaciones o retirada de la Autorización Ambiental en España es semejante a las cuestiones relacionadas en la legislación ambiental de Brasil. Las divergencias doctrinarias existen en ambos los países y los fundamentos también tienen similitudes tanto para el posicionamiento a favor como en contra. Es decir, tal tema sigue pendiente de resoluciones jurisprudenciales, cuyos cuales tampoco son claros en sus decisiones.

explotación, que demuestren la capacidad práctica de determinadas técnicas para constituir, en principio, la base de los VLE destinados a evitar o, cuando ello no sea posible, reducir en general las emisiones y el impacto en el conjunto del medio ambiente y de la salud de las persona; y en condiciones económicas y técnicamente viables, tomando en consideración los costes y los beneficios; siendo las mismas el instrumento para fijar los VLE.

Tratase, por lo tanto, una de las técnicas más avanzadas y eficaces existentes en cada sector industrial que resulten disponibles, lo que conlleva que se encuentren operativas y admitidas con carácter general en el mercado y que sean económicamente factibles o viables.<sup>604</sup>

Además de ser una manifestación del principio de integración, la utilización de estas MTD consiente un cambio radical en relación con las disposiciones ambientales tradicionales en cuanto que, las propias industrias participarán activamente en el establecimiento de cuáles son, para cada sector industrial, estas tecnologías y, por tanto, se las transforma un sistema de autorregulación de los estándares de emisión a los que se estarán sujetas las actividades sometidas a Autorización Ambiental Integrada.

Así dispone la doctrina:

"Las MTD son, también, una manifestación del principio de integración que domina en la Directiva, al constituir el elemento de referencia en la determinación de valores límite de emisión de los permisos, y tener como objetivo la reducción de la contaminación en la fuente misma de producción. Son, en definitiva, la principal vía de actualización del contenido del permiso único, de la autorización ambiental integrada prevista en la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrado de la Contaminación, en la medida en que van a permitir, de un lado, la revisión del permiso por la autoridad Administrativa [artículo 26.1.a) y b) de la Ley] y, de otro, la revisión de los valores límite de emisión de sustancias contaminantes en un nivel general, habida cuenta de la obligación de informar de los Estados Miembros a la Comisión (artículo 16 de la Directiva en

---

<sup>604</sup> Sobre las MTD, véase TARRÉS VIVES, Marc., Las mejores técnicas disponibles en materia ambiental: fórmulas para su determinación, en ESTEVE PARDO, José., "Derecho del medio ambiente y administración local", Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2006, pp. 345-367 y FERREIRA MORONG, Fábio. "Aspectos generales de la protección jurídica ambiental de la actual Unión Europea", *Revista Direito e Liberdade*, Natal/Brasil, año 6, v. 12, nº 1, jan./jun. 2010, p. 37. Disponible en <[http://www.esmarn.org.br/ojs/index.php/revista\\_teste/article/viewFile/350/371](http://www.esmarn.org.br/ojs/index.php/revista_teste/article/viewFile/350/371)>. Acceso en 03 feb. 2013.

relación con el artículo 9), asegurando, pues, un mínimo de uniformidad en la determinación de los valores límite".<sup>605</sup>

De acuerdo con su definición, las MTD van a ser, en principio, las mismas para todas las instalaciones del correspondiente sector industrial, sin embargo, la Ley completa esta definición con una serie de criterios que se han de tener en cuenta para la determinación de las MTD con carácter general o en un supuesto particular, de acuerdo con el Anejo 4 de la LPCIC.<sup>606</sup> Este anejo establece los aspectos que deben tenerse en cuenta con carácter general o en un supuesto particular cuando se determinen las MTD definidas en el artículo 3.º, teniendo en cuenta los costes y ventajas que pueden derivarse de una acción y los principios de precaución y prevención. Los más destacables son: el uso de técnicas que produzcan menos residuos; uso de técnicas menos peligrosas, avances técnicos y evolución de los conocimientos científicos; las fechas de entrada en funcionamiento de las instalaciones nuevas o existentes o el plazo que requiere la instauración de una MTD, etc.

En todo caso, siguiendo el sistema de la Directiva 96/61/CE, relativa a la Prevención y al Control Integrados de la Contaminación, la determinación de las MTD, que han de servir de base para la fijación de los VLE, teniendo en cuenta los referidos criterios, compete a la Administración General del Estado, que por su vez, tiene que suministrar a las Comunidades Autónomas la información que obre en su poder sobre

---

<sup>605</sup> MORA RUIZ, Manuela, *La gestión ambiental compartida: función pública y mercado*, Ed. Lex Nova, Valladolid, 2007, pp. 83-84.

<sup>606</sup> ANEJO 4 - Aspectos que deben tenerse en cuenta con carácter general o en un supuesto particular cuando se determinen las mejores técnicas disponibles definidas en el artículo 3.º, teniendo en cuenta los costes y ventajas que pueden derivarse de una acción y los principios de precaución y prevención 1. Uso de técnicas que produzcan pocos residuos. 2. Uso de sustancias menos peligrosas. 3. Desarrollo de las técnicas de recuperación y reciclado de sustancias generadas y utilizadas en el proceso, y de los residuos cuando proceda. 4. Procesos, instalaciones o método de funcionamiento comparables que hayan dado pruebas positivas a escala industrial. 5. Avances técnicos y evolución de los conocimientos científicos. 6. Carácter, efectos y volumen de las emisiones que se trate. 7. Fechas de entrada en funcionamiento de las instalaciones nuevas o existentes. 8. Plazo que requiere la instauración de una mejor técnica disponible. 9. Consumo y naturaleza de las materias primas (incluida el agua) utilizada en procedimientos de eficacia energética. 10. Necesidad de prevenir o reducir al mínimo el impacto global de las emisiones y de los riesgos en el medio ambiente. 11. Necesidad de prevenir cualquier riesgo de accidente o de reducir sus consecuencias para el medio ambiente. 12. Información publicada por la Comisión, en virtud del apartado 2 del artículo 16 de la Directiva 96/61/CE, del Consejo, de 24 de septiembre, relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación, o por organizaciones internacionales.

las MTD, sus prescripciones de control y su evolución, así como, la elaboración, en su caso, de guías sectoriales.<sup>607</sup>

En la misma línea de la referida Directiva Comunitaria, estas guías han de tener en cuenta los denominados Documentos de Referencia de las Mejores Técnicas Disponibles, los ya conocidos "BAT Reference Documents" o "BREF", que son una serie de documentos técnicos de referencia para cada sector, representando un acuerdo entre los distintos agentes implicados, es decir, la industria y las Autoridades de los Estados miembros y Comunidades Autónomas, en su caso, en la aplicación de la Directiva y de la Ley 16/2002, en torno a cada una de las técnicas y sectores implicados.<sup>608</sup> Los BREF son elaborados en el marco del Instituto Europeo de Prospectiva Tecnológica y Social y del Foro de Intercambio de Información en la materia, con sede en Sevilla, y que tienen reflejo en el Registro Estatal de Emisiones y Fuentes Contaminantes, incluyendo asimismo la información de tales instalaciones, actividad, emisiones y valores límite, entre otras cuestiones, con lo que se elabora el Inventario Estatal de Emisiones, por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, para su remisión a la Comisión Europea.<sup>609</sup>

Importante aclarar que la mayoría doctrinaria y jurisprudencial entiende que los BREF no tienen valor vinculante ni está destinado a interpretar la Directiva 96/1961,

---

<sup>607</sup> Sobre los criterios y aspectos de las MTD en la Ley 16/2002, véase VALENCIA MARTÍN, Germán. "Contenido y alcance de la autorización ambiental integrada". En VALENCIA MARTÍN, Germán [et al.], Estudios sobre la ley de Prevención y Control Integrados de la Contaminación", Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, número 3, Aranzadi, Navarra, 2003, pp. 32-35.

<sup>608</sup> En relación al BREF, la doctrina señala: "La creación de estos documentos de referencia sobre las mejores tecnologías disponibles se realiza a nivel de la Unión Europea, disponiendo al efecto la Directiva que la Comisión «organizará un intercambio de información entre los Estados miembros y las industrias correspondientes acerca de las mejores técnicas disponibles, las prescripciones de control relacionadas y su evolución», y publicará cada tres años los resultados de estos intercambios de información". Sigue destacando que "Este Foro de Intercambio de Información analiza cada uno de los sectores industriales contemplados en la Directiva a fin de elaborar los denominados «Documentos de Referencia sobre las mejores tecnologías disponibles» («BAT Reference Documents» o BREF), que son publicados por la Comisión una vez adoptada una decisión oficial al respecto. La elaboración de estos documentos de referencia requiere como promedio unos dos años, y hasta ahora se han elaborado BREF en diversos sectores industriales". LOZANO CUTANDA, Blanca. Derecho Ambiental Administrativo, 11ª edición, 1ª edición en la Editora LA LEY, Madrid, 2010, pp. 619-620.

<sup>609</sup> Confróntese GIL, Antonio Lucio. "Los BREFs y los procesos de conocimiento compartido" Revista Ecosostenible, nº 21, mayo-junio 2013, Editorial Wolters Kluwer España, Madrid, 2013, pp. 03-04. Disponible en <[http://www.ecoiurislapagina.com/pdf/ecosostenible/2013/Ecosostenible\\_21.pdf](http://www.ecoiurislapagina.com/pdf/ecosostenible/2013/Ecosostenible_21.pdf)>. Acceso en 30 de may. de 2013. También FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio. Sistema jurídico-administrativo de protección del medio ambiente. Ratio Legis, Salamanca, 2012, pp. 235-236.

dado que se limita a indicar el estado en que se encuentran los conocimientos técnicos en materia de MTD para la cría. Es decir, estos documentos de referencia no podrán constituir la base única sobre la que fundamentar los VLE ni las demás condiciones especificadas en los Permisos o Autorizaciones Ambientales, pues está previsto que los Órganos competentes también tendrán en consideración las características técnicas de las instalaciones, su situación geográfica y las condiciones ambientales locales.<sup>610</sup>

Así, notase que los BREF auxilian a una armonización técnica y si bien no se vislumbra su vinculación jurídica sí colaboran para delimitar el contenido de las condiciones que deberá cumplir la instalación para lograr la Autorización Ambiental Integrada oportuna. Luego, se excluye, pues, la posibilidad de ver en los BREF una suerte de validación de las MTD.

En cuanto a los Valores límite de Emisión (VLE), también ya hemos visto que su definición está prevista en el artículo 3, letra 1 de la LPCIC en términos prácticamente similares a los de la Directiva 96/61/CE (IPPC). Veamos:

"Artículo 3. Definiciones.

A efectos de lo dispuesto en esta Ley, se entenderá por:

1) Valores límite de emisión»: la masa o la energía 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. Los valores límite de emisión de las sustancias se aplicarán generalmente en el punto en que las emisiones salgan de la instalación y en su determinación no se tendrá en cuenta una posible dilución. En lo que se refiere a los vertidos indirectos al agua, y sin perjuicio de la normativa relativa a la contaminación causada por determinadas sustancias peligrosas vertidas en el medio acuático, 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 y cuando se alcance un nivel equivalente de protección del medio ambiente en su conjunto y ello no conduzca a cargas contaminantes más elevadas en el entorno".

A tal efecto, un VLE puede ser definido como "la cantidad máxima de una sustancia contaminante que puede ser emitida por una instalación en un período de

---

<sup>610</sup> REVUELTA PÉREZ, Inmaculada, *El control integrado de la contaminación en el Derecho Español*, Marcial Pons, Madrid, 2003, pp. 252-260 y TARRÉS VIVES, Marc., *Las mejores técnicas disponibles en materia ambiental: fórmulas para su determinación*, en ESTEVE PARDO, José., "Derecho del medio ambiente y administración local", Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2006, pp. 345-367. También la sentencia del TJCE de 22 de enero de 2009, C-473/07, ap. 30.

tiempo determinado", o sea, es un nivel fijado basándose en conocimientos científicos, teniendo como principal referencia las MTD, con el fin de evitar, prevenir o reducir los efectos nocivos para la salud humana y para el medio ambiente en su conjunto, que debe alcanzarse en un plazo determinado y no superarse una vez alcanzado.<sup>611</sup>

En este contexto, la determinación de VLE es una manera tradicional de controlar la contaminación procedente de fuentes puntuales o localizadas, como son las instalaciones industriales, además de responder las razones de protección ambiental y de la salud de las personas. Por lo tanto, es considerado el elemento central del condicionado de la Autorización Ambiental Integrada y el aspecto nuclear del régimen integrado de prevención y control de la contaminación.

De manera general, la problemática ambiental específica de cada especie de instalación o emprendimiento es lo que determinará con qué medios y respecto de qué tipo de sustancias habrá que fijar los VLE. Sin embargo, la LPCIC previó que estos valores se fijan para las sustancias contaminantes, recogiendo en su anejo 3 una lista indicativa (no taxativa) de las principales sustancias contaminantes, del aire y del agua, que se tomarán obligatoriamente en consideración si son pertinentes para fijar valores límite de emisiones<sup>612</sup>. Es decir, el Órgano competente estará obligado<sup>613</sup> a fijar VLE

---

<sup>611</sup> Sobre los VLE, confróntese VALENCIA MARTÍN, Germán. "Contenido y alcance de la autorización ambiental integrada". En VALENCIA MARTÍN, Germán [et al.], Estudios sobre la ley de Prevención y Control Integrados de la Contaminación", Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, número 3, Aranzadi, Navarra, 2003, p. 35.

<sup>612</sup> ANEJO 3 - Lista de las principales sustancias contaminantes que se tomarán obligatoriamente en consideración si son pertinentes para fijar valores límite de emisiones - Atmósfera: 1. Óxido de azufre y otros compuestos de azufre. 2. Óxido de nitrógeno y otros compuestos de nitrógeno. 3. Monóxido de carbono. 4. Compuestos orgánicos volátiles. 5. Metales y sus compuestos. 6. Polvos. 7. Amianto (partículas en suspensión, fibras). 8. Cloro y sus compuestos. 9. Flúor y sus compuestos. 10. Arsénico y sus compuestos. 11. Cianuros. 12. Sustancias y preparados respecto de los cuales se haya demostrado que poseen propiedades cancerígenas, mutágenas o puedan afectar a la reproducción a través del aire. 13. Policlorodibenzodioxina y policlorodibenzofuranos. - Agua: 1. Compuestos organohalogenados y sustancias que puedan dar origen a compuestos de esta clase en el medio acuático. 2. Compuestos organofosforados. 3. Compuestos organoestánicos. 4. Sustancias y preparados cuyas propiedades cancerígenas, mutágenas o que puedan afectar a la reproducción en el medio acuático o vía el medio acuático estén demostradas. 5. Hidrocarburos persistentes y sustancias orgánicas tóxicas persistentes y bioacumulables. 6. Cianuros. 7. Metales y sus compuestos. 8. Arsénico y sus compuestos. 9. Biocidas y productos fitosanitarios. 10. Materias en suspensión. 11. Sustancias que contribuyen a la eutrofización (en particular nitratos y fosfatos). 12. Sustancias que ejercen una influencia desfavorable sobre el balance de oxígeno (y computables mediante parámetros tales como DBO, DQO).

<sup>613</sup> Sobre la VLE y la característica vinculante, la doctrina destaca: "Ni las MTD ni, por supuesto, los *BREFs* que las definan, son, en sí mismas, vinculantes, sino que constituyen simplemente la base para el cálculo del elemento realmente obligatorio, que son los VLE, cuya determinación ha de hacerse «sin

para estas sustancias, sin embargo, la Ley no impide, sino que faculta al Órgano competente para instituir valores límite con relación a otros contaminantes no incluidos en su anejo 3, ni en la legislación sectorial, con la finalidad de conseguir un excelente nivel de protección medioambiental en su conjunto.<sup>614</sup>

Además, la Ley 16/2002 puntea que en los casos que reglamentariamente se establezcan, los VLE podrán ser sustituidos o complementados por parámetros o medidas técnicas de carácter semejante. También instituye una exención para los casos de instalaciones sometidas a la Ley 1/2005, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, de manera que la Autorización no incluirá valores límite para las emisiones directas de aquellos gases enumerados en el anexo I de la referida norma legal, a menos que sea forzoso para asegurar que no se provoque ninguna contaminación local significativa. Por otra parte, el artículo 22.2, LPCIC establece que esta excepción no se aplica a las instalaciones excluidas temporalmente del ámbito de aplicación del régimen de comercio de derechos de emisión.

De otra manera, según dispone los apartados 2 y 3 del artículo 22, la LPCIC incluye una prórroga por la que se consiente la adaptación gradual de la actividad a los VLE. La misma Autorización puede incluir excepciones temporales de los valores límites exigibles a la actividad, de modo que para ello se deben cumplir una serie de requisitos por parte de la Administración y del titular de la instalación. La primera tiene que haber aprobado un plan de rehabilitación que garantice, en el plazo máximo de 6 meses, el cumplimiento de los valores límite de emisión. Se le exige al titular de la actividad la presentación de un proyecto en el que de forma detallada se muestre la reducción progresiva de la contaminación hasta el momento en que se encuentre en

---

prescribir la utilización de una técnica o tecnología específica» [art. 7.1 a) LPCIC]. El que lo vinculante sean los VLE y no las MTD resulta lógico desde varios puntos de vista: en primer lugar, porque en la determinación de los VLE pueden tenerse en cuenta, como inmediatamente veremos, otros factores distintos de las MTD; y, en segundo lugar, porque, aunque así no fuera, imponer el uso de unas determinadas técnicas podría suponer un freno para los avances tecnológicos". VALENCIA MARTÍN, Germán. "Contenido y alcance de la autorización ambiental integrada". En VALENCIA MARTÍN, Germán [et al.], Estudios sobre la ley de Prevención y Control Integrados de la Contaminación", Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, número 3, Aranzadi, Navarra, 2003, p. 36.

<sup>614</sup> PERNAS GARCÍA, Juan José, Estudio jurídico sobre la prevención de la contaminación industrial: la autorización ambiental integrada, Atelier, Barcelona, 2004, p.45.

disposición de someterse, en condiciones normales, a los valores límite de emisión fijados para esa concreta instalación industrial.<sup>615</sup>

Para la determinación de los VLE, la LPCIC, en los términos de su artículo 7, dispone que las Autoridades competentes deberán tener en cuenta varios factores. Son ellos: la información suministrada, de acuerdo con lo establecido en el artículo 8.1, por la Administración General del Estado sobre las MTD, sin prescribir la utilización de una técnica o tecnología específica; las características técnicas de las instalaciones en donde se desarrolle alguna de las actividades industriales enumeradas en el anexo 1, su implantación geográfica y las condiciones locales del medio ambiente y la naturaleza de las emisiones y su potencial traslado de un medio a otro, los planes nacionales aprobados, en su caso, para dar cumplimiento a compromisos establecidos en la normativa comunitaria o en tratados internacionales suscritos por el Estado Español o por la Unión Europea. También hay que llevarse en cuenta la incidencia de las emisiones en la salud humana potencial mente afectada y en las condiciones generales de la sanidad animal y los valores límite de emisión fijados, en su caso, por la normativa en vigor en la fecha de la autorización.<sup>616</sup>

Además de basarse en las MTD, la determinación de los VLE ha de tener en cuenta determinadas circunstancias, como: las características técnicas de las instalaciones en donde se desarrolle la actividad industrial sometida a autorización, su implantación geográfica y las condiciones locales del medio ambiente, así como la naturaleza de las emisiones y su potencial traslado de un medio a otro; la incidencia de las emisiones en la salud humana potencialmente afectada y en las condiciones generales de la sanidad animal; los planes nacionales aprobados, en su caso, para dar cumplimiento a compromisos establecidos en la normativa comunitaria o en tratados internacionales suscritos por el Estado Español o por la Unión Europea y los valores límite de emisión fijados, en su caso, por la normativa en vigor en la fecha de la

---

<sup>615</sup> LOZANO CUTANDA, Blanca; SÁNCHEZ LAMELAS, Ana; PERNAS GARCÍA, Juan José. Evaluaciones de impacto ambiental y autorización ambiental integrada: doctrina, textos legales anotados y jurisprudencia. Las Rozas, Madrid, 2.012, pp.617-618.

<sup>616</sup> MARÍ OLANO, José y POVEDA GÓMEZ, Pedro. Ley de Prevención y Control Integrados de la Contaminación, La Ley-Actualidad, Madrid, 2002, pp. 26-27.



autorización, cuyos cuales vinculan las Autoridades competentes por ser estándares mínimos indisponibles.<sup>617</sup>

Por último, con la finalidad de impedir que la Autorización de instalaciones industriales y la correspondiente determinación de VLE se realiza sin tomar en consideración su incidencia sobre la calidad del medio y sobre el cumplimiento de los valores límites de inmisión, el artículo 22.4 de la Ley 16/2002 instituye una regla de relación y articulación entre la LPCIC, como norma de prevención y control de la emisión industrial, y las normas que regulan la evaluación y gestión de la calidad del medio. Para ello, cuando para el cumplimiento de los requisitos de calidad medioambiental, exigibles de acuerdo con la legislación aplicable, sea necesario la aplicación de condiciones más rigurosas que las que se puedan alcanzar mediante el empleo de las MTD, la Autorización Ambiental Integrada exigirá la aplicación de condiciones complementarias, sin perjuicio de otras medidas que puedan adoptarse para respetar las normas de calidad medioambiental.<sup>618</sup>

## **5.5 - La coordinación de la Autorización Ambiental Integrada con la Evaluación de Impacto Ambiental**

La LPCIC establece, en su artículo 28 que, cuando corresponda al Órgano Ambiental Estatal la formulación de la Declaración de Impacto Ambiental (DIA)<sup>619</sup>, que

---

<sup>617</sup> En cuanto al concepto y determinación de los VLE, confróntese VALENCIA MARTÍN, Germán. "Contenido y alcance de la autorización ambiental integrada". En VALENCIA MARTÍN, Germán [et al.], Estudios sobre la ley de Prevención y Control Integrados de la Contaminación", Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, número 3, Aranzadi, Navarra, 2003, pp. 35-46.

<sup>618</sup> FORTES MARTÍN, Antonio. "Análisis de la autorización Ambiental Integrada: la trascendencia de la vieja técnica autorizatoria en la nueva concepción ambiental de la prevención y el control integrados de la contaminación", *Revista Interdisciplinar de Gestión ambiental*, nº 46, octubre, 2002, pp. 05-06.

<sup>619</sup> La declaración de impacto ambiental (DIA) como "un acto administrativo que, no obstante su esencialidad, participa de la naturaleza jurídica propia de los actos de trámite, o no definitivos, pues su funcionalidad es la de integrarse en el procedimiento sustantivo, como parte de él, para que sea tomado en consideración en el acto que le ponga fin, el cual sin embargo no queda necesariamente determinado —ni en el sentido de la decisión, autorizatoria o denegatoria, ni en el del contenido de las condiciones de protección medioambiental— por la conclusión o juicio que en aquella se haya alcanzado. Su carácter instrumental o medial con respecto a la decisión final, y su eficacia jurídica, no permiten conceptuarla como una resolución definitiva, directamente impugnabile en sede jurisdiccional", STS de 13 de octubre de 2003 (*Tol 325193*). La declaración de impacto ambiental es el instrumento técnico-jurídico en "la que se plasma el juicio prospectivo, técnico y jurídico, de la autoridad competente de medio ambiente, que determina, en relación con un proyecto dado, y a los solos efectos ambientales, si su realización es o no conveniente y, en caso afirmativo, las condiciones que deban establecerse en orden a la adecuada

no podrá otorgarse la Autorización Ambiental Integrada ni, en su caso, las Autorizaciones Sustantivas sin que se haya formulado previamente la Declaración de Impacto Ambiental. Así, el Órgano Ambiental Estatal, tan pronto como haya formulado la Declaración de Impacto Ambiental o tras la resolución por el Consejo de Ministros de discrepancias con el Órgano competente para conceder la Autorización Sustantiva, remitirá una copia de la misma al Órgano competente de la Comunidad Autónoma y, en su caso, al Órgano Estatal para otorgar las Autorizaciones Sustantivas.<sup>620</sup>

La Autorización Ambiental Integrada y la Autorización Sustantiva incorporarán el condicionado de la Declaración de Impacto Ambiental. Este hecho parece proporcionar una respuesta de coordinación a la concurrencia competencial entre el Estado y la Comunidad Autónoma.

Sin embargo, este sistema recibe algunas críticas por parte de la doctrina que lo clasifica como poco adecuado de acuerdo con la distribución constitucional de competencias en materia ambiental, respondiendo, por lo tanto, más al recelo competencial hacia las Comunidades Autónomas, que a la necesidad de articular un verdadero procedimiento integrado y coherente. Asimismo, por el hecho de que la Ley 16/2002 debería configurar un procedimiento único de Autorización Ambiental Integrada que integrara las exigencias de la Evaluación de Impacto Ambiental, bajo competencia exclusiva del Órgano Ambiental de la Comunidad Autónoma.<sup>621</sup>

## **5.6 - La Disciplina Ambiental en la Ley 16/2002 de Prevención y Control Integrados de la Contaminación: un régimen sancionador**

---

protección del medio ambiente y los recursos naturales" STS de 13 de octubre de 2003 (Tol325193). BELLO PAREDES, Santiago A. y MEDINA ARNÁIZ, Teresa. "Las autorizaciones administrativas en la legislación ambiental de Castilla y León", en QUINTANA LÓPEZ, Tomás. (Dir.), CASARES MARCOS, Anabelén. (Coord.), y otros, "Derecho Ambiental en Castilla y León", 2º ed., Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2009, pp. 142-143.

<sup>620</sup> MARÍ OLANO, José y POVEDA GÓMEZ, Pedro. Ley de Prevención y Control Integrados de la Contaminación, La Ley-Actualidad, Madrid, 2002, pp. 48-49.

<sup>621</sup> Sobre las similitudes, diferencias y críticas en cuanto al sistema de coordinación de la Autorización Ambiental Integrada y la Evaluación de Impacto Ambiental, véase ROSA MORENO, Juan, "AAI y EIA: un enfoque integrado", en VALENCIA MARTÍN, Germán [et al.], Estudios sobre la ley de Prevención y Control Integrados de la Contaminación", Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, número 3, Aranzadi, Navarra, 2003, pp. 121-122 y 126.

La ley finaliza, entre sus aspectos más destacables, con la regulación de la Disciplina ambiental descripta originalmente en sus artículos 30 a 36, que se refiere a un régimen sancionador. Tratase de diferentes regímenes, iniciándose por el régimen de control e inspección de las instalaciones y de su actividad, que corresponde a las Comunidades Autónomas la competencia de vigilancia e inspección, sin perjuicio de las competencias del Estado en materia de aguas y vertidos.

Se fija también el régimen de infracciones y sanciones administrativas, las medidas de carácter provisional y la obligación de reponer las cosas al estado anterior a la infracción cometida, y las posibles multas coercitivas. Asimismo, se establece que los resultados de las actuaciones de control e inspección deberán ponerse a disposición del público, sin más limitaciones que las establecidas en la legislación sobre el derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente.<sup>622</sup>

En relación al régimen de control e inspección-fiscalización el artículo 31 es bastante claro en cuanto a la regla competencial, de modo a reconocer la supremacía de las Comunidades Autónomas sobre las funciones de inspección y control ambiental (excepto lo relativo a los vertidos a cuencas hidrográficas, que es competencia del Estado), pues se trata ésta de una clara potestad de ejecución consistente que capacita a las Administraciones Públicas para llevar a cabo funciones de comprobación o constatación del cumplimiento de la normativa ambiental vigente, e incluso de las condiciones de la Autorización Ambiental Integrada.<sup>623</sup>

---

<sup>622</sup> FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio. Sistema jurídico-administrativo de protección del medio ambiente. Ratio Legis, Salamanca, 2012, p. 236.

<sup>623</sup> BERMEJO VERA, José. "La Administración inspectora", *Revista de Administración Pública*, núm. 147, 1998, p. 41.

El sistema de competencia en la prevención y control integrados de la contaminación Español es caracterizado por el mismo sistema de competencias previstas en su Constitución. Ello hace con que el silencio de las Comunidades Autónomas en cuanto instituir normas de desarrollo para crear las regulaciones pertinentes para implementar la legislación básica estatal LPCIC, provoque la atribución de competencias al Estado. Es decir, la competencia supletoria Estatal prevalece hasta cuando la Comunidad Autónoma constituya sus leyes de prevención o protección ambiental inherente al presente tema. Por otro lado, en Brasil, la competencia de control y fiscalización ya está prevista en la nueva ley de competencia ambiental relacionada al proceso de Licenciamiento Ambiental (artículo 17), que determina que el Órgano Ambiental competente para promover el Licenciamiento Ambiental será el competente para ejecutar la fiscalización, aunque la materia aún sigue siendo controvertida en la doctrina y jurisprudencia en relación a la competencia común de los Entes.

La inspección medioambiental, que soportan los titulares de la instalación, es una actividad de fiscalización que consiste básicamente en: comprobar si las instalaciones controladas cumplen los requisitos medioambientales pertinentes establecidos en la legislación Comunitaria, tal como han sido transpuestos en las Legislaciones Nacionales, o aplicados en el ordenamiento jurídico nacional para impulsar dicho cumplimiento; vigilar el impacto ambiental de las instalaciones controladas con objeto de determinar si es necesario realizar más inspecciones o aplicar medidas para hacer cumplir la legislación, como por ejemplo, expedir, modificar o revocar las Autorizaciones Ambientales o Permisos para garantizar el cumplimiento de las disposiciones legislativas Comunitarias.

También realizar las actividades necesarias para esos propósitos, a través de: visitas a las instalaciones; supervisión del cumplimiento de las normas de calidad medioambiental; consideración de informes y declaraciones de ecoauditorías; consideración y verificación de las actividades de autocontrol realizadas por entidades explotadoras de instalaciones controladas o en su nombre y evaluación de las actividades y operaciones realizadas en la instalación controlada. Además, realizar el control de los locales y los equipos pertinentes, observando la adecuación del mantenimiento de los mismos, y de la idoneidad de la gestión medioambiental de las instalaciones, y por último, ejercer el control de los registros pertinentes en poder de las entidades explotadoras de las instalaciones controladas.<sup>624</sup>

---

<sup>624</sup> La doctrina destaca: "Como vemos, se trata de una amplia variedad de actividades que, en nuestro país, ya vienen siendo realizadas en los distintos ámbitos sectoriales por las Comunidades Autónomas, que en sus leyes de prevención o protección ambiental, se refieren expresamente a la inspección en materia ambiental, lo que resulta lógico dada la íntima ligazón de la inspección con las competencias sustantivas a las que sirven y su carácter de nítida potestad de ejecución. De ahí que las correspondientes Administraciones autonómicas tengan plena capacidad para configurar la organización inspectora, habiendo casos como el de Canarias, que por Ley 8/1989, de 13 de julio, creó el Cuerpo de Agentes de Medio Ambiente." Sigue apuntando que "Señalado lo anterior, resulta claro que habrá que estar a las regulaciones que por cada Comunidad Autónoma se establezcan para implementar la LPCIC, pues ellas serán las que determinen a qué órganos compete, en qué actividades va a consistir y cómo se articulará procedimentalmente. Sobre ello, en lo que a la prevención y control integrado de la contaminación se refiere, contamos actualmente con el referente de Cataluña, que unos años antes que el propio Estado, traspuso la Directiva IPPC con la LIAC de 1998, desarrollada por el Decreto 136/1999, de 18 de mayo, y más recientemente en Castilla y León con la también ya mencionada LAPCL, que se ocupa de la cuestión en su Título VIH (Régimen de control e inspección), artículos 59 a 68." TEROL GÓMEZ, Ramón. "La disciplina ambiental en la Ley de Prevención y Control Integrados de la Contaminación". En VALENCIA MARTÍN, Germán [et al.], Estudios sobre la ley de Prevención y Control Integrados de la Contaminación", Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, número 3, Aranzadi, Navarra, 2003, pp. 193-196.

El régimen de infracciones está previsto en el artículo 31 de la LPCIC, que también instituye una coexistencia con las que en su caso, establezca la legislación sectorial y de las que puedan establecer las Comunidades Autónomas, clasificándolas en muy graves, graves y leves.

A tal efecto, son consideradas infracciones muy graves: ejercer la actividad o llevar a cabo una modificación sustancial de la misma sin la preceptiva Autorización Ambiental Integrada, siempre que se haya producido un daño o deterioro grave para el medio ambiente o se haya puesto en peligro grave la seguridad o salud de las personas; incumplir las condiciones establecidas en la Autorización Ambiental Integrada, siempre que se haya producido un daño o deterioro grave para el medio ambiente o se haya puesto en peligro grave la seguridad o salud de las personas e, incumplir las obligaciones derivadas de las medidas provisionales previstas en el artículo 35 de esta Ley. Del mismo modo, ejercer la actividad incumpliendo las obligaciones fijadas en las disposiciones que hayan establecido la exigencia de notificación y registro por parte de las Comunidades Autónomas, de acuerdo con la disposición final quinta, siempre que se haya producido un daño o deterioro grave para el medio ambiente o se haya puesto en peligro grave la seguridad o salud de las personas.

Son clasificadas como infracciones graves: ejercer la actividad o llevar a cabo una modificación sustancial de la misma sin la preceptiva Autorización Ambiental Integrada, sin que se haya producido un daño o deterioro grave para el medio ambiente o sin que se haya puesto en peligro grave la seguridad o salud de las personas; incumplir las condiciones establecidas en la Autorización Ambiental Integrada, sin que se haya producido un daño o deterioro grave para el medio ambiente o sin que se haya puesto en peligro grave la seguridad o salud de las personas y, ocultar o alterar maliciosamente la información exigida en los procedimientos regulados en esta Ley. Asimismo, transmitir la titularidad de la Autorización Ambiental Integrada sin comunicarlo al Órgano competente para otorgar la misma; no comunicar al Órgano competente de la Comunidad Autónoma las modificaciones realizadas en la instalación, siempre que no revistan el carácter de sustanciales; no informar inmediatamente al Órgano competente de la Comunidad Autónoma de cualquier incidente ambiente e, impedir, retrasar u obstruir la actividad de inspección o control.

Finalmente, ejercer la actividad incumpliendo las obligaciones fijadas en las disposiciones que hayan establecido la exigencia de notificación y registro por parte de las Comunidades Autónomas, de acuerdo con la disposición final quinta, siempre que se haya producido un daño o deterioro para el medio ambiente o se haya puesto en peligro la seguridad o salud de las personas, que en ninguno de los dos casos tenga la consideración de grave.

Se consideran como infracciones leves: no realizar las notificaciones preceptivas a las Administraciones públicas, en los supuestos regulados en la disposición final quinta, sin que se haya producido ningún tipo de daño o deterioro para el medio ambiente ni se haya puesto en peligro la seguridad o salud de las personas y, el incumplimiento de las prescripciones establecidas en esta Ley o en las normas aprobadas conforme a la misma, cuando no esté tipificado como infracción muy grave o grave.<sup>625</sup>

En relación al régimen de sanciones, el artículo 32 es el que dispone sobre las sanciones a imponer, previendo que las infracciones tipificadas en el artículo anterior podrán dar lugar a la imposición de todas o algunas de las sanciones que lo enumera, clasificándolas de acuerdo con la gravedad de la infracción.

En este contexto, en el caso de infracción muy grave, la Ley impone las siguientes sanciones: multa desde 200.001 hasta 2.000.000 de euros; clausura definitiva, total o parcial, de las instalaciones; clausura temporal, total o parcial, de las instalaciones por un período no inferior a dos años ni superior a cinco e inhabilitación para el ejercicio de la actividad por un período no inferior a un año ni superior a dos. De igual manera, impone la revocación de la autorización o suspensión de la misma por un tiempo no inferior a un año ni superior a cinco y la publicación, a través de los medios que se considere oportunos, de las sanciones impuestas, una vez que éstas hayan adquirido firmeza en vía administrativa o, en su caso, jurisdiccional, así como los nombres, apellidos o denominación o razón social de las personas físicas o jurídicas responsables y la índole y naturaleza de las infracciones.

---

<sup>625</sup> Sobre la inspección en general, FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano. "La actividad administrativa de inspección". El régimen jurídico general de la función inspectora, Comares, Granada, 2002.

En las hipótesis de infracción grave, las sanciones impuestas son: multa desde 20.001 hasta 200.000 euros; clausura temporal, total o parcial, de las instalaciones por un período máximo de dos años e inhabilitación para el ejercicio de la actividad por un período máximo de un año. También cabrá la revocación de la autorización o suspensión de la misma por un período máximo de un año.

Por último, en los casos considerados leve, las sanciones previstas son: multa de hasta 20.000 euros; cuando la cuantía de la multa resulte inferior al beneficio obtenido por la comisión de la infracción, la sanción será aumentada, como mínimo, hasta el doble del importe en que se haya beneficiado el infractor.<sup>626</sup>

Notase que la Ley sanciona con especial severidad las infracciones consideradas muy graves, incluso con la revocación de la autorización o suspensión de la misma por un tiempo no inferior a un año ni superior a cinco.<sup>627</sup>

Sin embargo, la doctrina y jurisprudencia es crítica en relación al uno supuesto error de conceptualización jurídica en cuanto a la naturaleza jurídica del poder sancionador y la Resolución de un acto jurídico, que puede tener consecuencias directas en las garantías del procedimiento sancionador.<sup>628</sup>

---

<sup>626</sup> BERMEJO VERA, José. "La Administración inspectora", *Revista de Administración Pública*, núm. 147, 1998, p. 41.

<sup>627</sup> En este caso, la revocación de Autorizaciones puede estar basada en causa de invalidez originaria, ilegalidad sobrevenida, en el incumplimiento de las obligaciones por causas subjetivas y, además, en el cambio de criterios de valoración de la Administración. Sobre las causas, condiciones generales y específicas de la revocación, confróntese PERNAS GARCÍA, Juan José, Estudio jurídico sobre la prevención de la contaminación industrial: la autorización ambiental integrada, Atelier, Barcelona, 2004, pp. 321-333.

<sup>628</sup> Parte de la doctrina y jurisprudencia entiende que la LPCIC incide en un error de conceptualización jurídica en cuanto al régimen de disciplina ambiental. Sostienen que "La revocación de una licencia constituye una actuación administrativa que en ocasiones tiene una dimensión sancionadora y otras no. En efecto, en tanto en cuanto la revocación de una licencia, al igual que su no otorgamiento se base en el incumplimiento de los requisitos establecidos por el ordenamiento para el desarrollo de la actividad pretendida, no cabe afirmar que se esté ante un medida sancionadora, sino de simple aplicación de ese ordenamiento por parte de la Administración competente, tarea en la que el margen de apreciación es escaso. En otros casos, en cambio, la revocación de la licencia responde a un más amplio margen de apreciación en manos de la Administración, que se ve posibilitada para valorar determinadas conductas como contrarias al ordenamiento; en esos casos, típicos de la denominada por la doctrina «revocación-sanción» este último elemento aparece mucho más patente, tal y como se señalara en la STC 61/1990. Ciertamente, trazar una línea divisoria entre ambas medidas, con pretensión de validez general, resulta poco menos que imposible y, en consecuencia, calificar unas medidas concretas como sanción o simple aplicación de las normas administrativas habilitantes para la gestión de una actividad requiere tener en cuenta las circunstancias de cada caso» (STC 181/1990, de 15 de noviembre). Añaden que las sus consecuencias de la calificación como sancionadora o no de la revocación determinan que en el

En último lugar, está el régimen de la graduación de las sanciones, prevista en el artículo 33 LPCIC, que considerando el principio de la proporcionalidad, establece que la imposición de las sanciones se deberá guardar la debida adecuación entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción aplicada, considerándose especialmente algunos criterios para la graduación de la sanción. Los dichos criterios son: la existencia de intencionalidad o reiteración; los daños causados al medio ambiente o salud de las personas, el peligro creado para la seguridad de las mismas; la reincidencia por comisión de más de una infracción tipificada en la propia LPCIC cuando así haya sido declarado por resolución firme, y el beneficio obtenido por la comisión de la infracción.<sup>629</sup>

Importante destacar que, más allá de la sanción administrativa o que se imponga,<sup>630</sup> la Ley exige al infractor a la reposición o restauración de las cosas al estado anterior a la infracción cometida, así como, en su caso, a abonar una indemnización por los daños y perjuicios causados. La indemnización por los daños y perjuicios causados a las Administraciones Públicas se determinará y recaudará en vía administrativa.

En caso de que el infractor no cumpla la obligación de reposición o restauración, el Órgano competente podrá acordar la imposición de multas coercitivas, cuya cuantía no superará un tercio de la multa prevista para el tipo de infracción cometida, según dispone su artículo 36. Notase en este caso, la integración de medidas restauradoras de la legalidad con el ejercicio de la potestad sancionadora, una vez que

---

procedimiento de revocación puedan aplicarse o no las garantías del procedimiento sancionador. La jurisprudencia ha señalado a partir de la STC 18/1981, que dichas garantías son sólo predicables respecto de los procedimientos jurisdiccionales y respecto de los administrativos de naturaleza sancionadora. Véase también FORTES MARTÍN, Antonio. "Análisis de la autorización Ambiental Integrada: la trascendencia de la vieja técnica autorizatoria en la nueva concepción ambiental de la prevención y el control integrados de la contaminación", *Revista Interdisciplinar de Gestión ambiental*, n° 46, octubre, 2002, p. 09.

<sup>629</sup> Sobre la inspección en general, FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano. "La actividad administrativa de inspección". El régimen jurídico general de la función inspectora, Comares, Granada, 2002.

<sup>630</sup> En relación a las cuestiones procedimentales, medidas de carácter provisional y la aplicación del principio no bis in idem en los ámbitos de la Ley 16/2002, confróntese TEROL GÓMEZ, Ramón. "La disciplina ambiental en la Ley de Prevención y Control Integrados de la Contaminación". En VALENCIA MARTÍN, Germán [et al.], Estudios sobre la ley de Prevención y Control Integrados de la Contaminación", *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, numero 3, Aranzadi, Navarra, 2003, pp. 203-210.



sin perjuicio de las sanciones que procedan, el infractor deberá reponer la situación alterada al estado originario, e indemnizar por los daños y perjuicios causados.<sup>631</sup>

## **6 - Aspectos competenciales relativos al otorgamiento e integración y coordinación de la Autorización Ambiental Integrada**

La cuestión de la competencia en ámbito de Autorización Ambiental Integrada está directamente ligada al tema de integración y coordinación. Ello porque su objetivo principal es refundir todas las Autorizaciones Ambientales requeridas en relación a las actividades contaminantes a las que se aplica la Ley, implantando los necesarios mecanismos de coordinación en aquellos supuestos en los que resulte necesaria la intervención en el procedimiento de Autorización de otras Administraciones competentes.<sup>632</sup>

El artículo 11.1.b de la Ley de Prevención y Control Integrados de la Contaminación prevé la integración dentro de la Autorización Ambiental Integrada de las Autorizaciones Ambientales, exigiéndoles según dispone la normativa sectorial en materia de: producción y gestión de residuos, incluidas las actividades de incineración de residuos municipales y peligrosos y, en su caso, las de vertido de residuos; vertidos en aguas continentales, incluidos los vertidos al sistema integral de saneamiento, y de vertidos desde tierra al mar y por último, determinaciones de carácter ambiental en

---

<sup>631</sup> La doctrina destaca: "Todo ello es consecuente, respecto de la protección ambiental, con el artículo 45 de la Constitución cuando establece que «en los términos que la Ley fije se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado», y además se corresponde con el consagrado principio de protección ambiental de «quien contamina paga», recogido con carácter general en el artículo 130.2 LRJPAC y en el 22 del RD 1398/1993, anudándose así la infracción administrativa a la exigencia en esa sede de la restauración o reparación del daño causado y la exigencia de los correspondientes daños y perjuicios, lo que se prevé con carácter general en las leyes sectoriales tanto estatales como autonómicas que inciden sobre el medio ambiente". CALVO CHARRO, María., Sanciones medioambientales, Marcial Pons, Madrid, 1999, pp. 149-150.

<sup>632</sup> Sobre el tema de la articulación de competencia relacionado a la Autorización Ambiental Integrada, BETANCOR RODRÍGUEZ señala: "En este contexto, la LPCIC pretende hacer realidad, respecto de las instalaciones industriales que forman parte de su ámbito jurídico, el objetivo maximalista de una única autoridad ambiental de control, un único procedimiento de control y un único título jurídico administrativo que exteriorice el resultado del control. Este objetivo supone, en el ámbito de las grandes instalaciones industriales, la integración de la autoridad, del procedimiento y de la autorización en el ámbito de la protección ambiental" BETANCOR RODRÍGUEZ, ANDRÉS. La Ley de Prevención y Control Integrados de la Contaminación: Comentario crítico sobre tres aspectos centrales: distribución y articulación de competencias, régimen jurídico de la autorización y participación de los interesados. Revista Interdisciplinar de Gestión Ambiental, Nº 46, Sección Artículos, Octubre 2002, Año 4, Editorial LALEY, pp. 01-25.

materia de contaminación atmosférica, incluidas las referentes a los compuestos orgánicos volátiles.<sup>633</sup>

A tal efecto, teniendo en cuenta que la Autorización Ambiental Integrada busca a refundir en una sola todas las Autorizaciones ineludibles por cuestiones ambientales para la puesta en funcionamiento de una instalación industrial, con la finalidad de asegurar una contemplación global e integrada de todos los aspectos de la contaminación industrial, la LPCIC hubo que tener en cuenta las responsabilidades ejecutivas que las normas legales vienen atribuyendo en estas materias no solo al Estado, como también a las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales. Por ello, el sistema de distribución y articulación de competencias tiene ligación directa con el tema de integración y coordinación, una vez que la LPCIC exige en su objetivo conseguir una adecuada integración formal en el ejercicio respectivo de las competencias en caso de tramitación simultánea de la Autorización Ambiental Integrada con otras modalidades de Autorizaciones, en su caso.<sup>634</sup>

### **6.1 - La Administración competente para otorgar la Autorización Ambiental Integrada: Comunidades Autónomas como regla general**

La Ley 16/2002, precisamente en sus artículos 3, h, 13 y 21, establece la competencia para otorgar la Autorización Ambiental Integrada a las Comunidades Autónomas, a través del Órgano designado por la dicha Administración Autonómica en la que se ubique la instalación objeto de la autorización. Así dispone el artículo 3, h:

"Artículo 3. Definiciones.

---

<sup>633</sup> La doctrina destaca que: "Esta integración conlleva que las Autorizaciones Ambientales exigidas en estos ámbitos sectoriales por la legislación estatal suceden inaplicables (disposición derogatoria única). En relación a las Autorizaciones creadas por la legislación autonómica en estos ámbitos, la LPCIC ordena a las Comunidades Autónomas disponer lo necesario para proceder a su integración en el procedimiento de otorgamiento de la AAI (artículo 11, apartado 4, letra c). Las Comunidades Autónomas pueden ampliar el número de ámbitos sectoriales cuyos sistemas autorizatorios pasan a integrarse en la AAI." Vid. LOZANO CUTANDA, Blanca; SÁNCHEZ LAMELAS, Ana; PERNAS GARCÍA, Juan José. Evaluaciones de impacto ambiental y autorización ambiental integrada: doctrina, textos legales anotados y jurisprudencia. Las Rozas, Madrid, 2.012, pp.589-590.

<sup>634</sup> VALENCIA MARTÍN, Germán. "Contenido y alcance de la autorización ambiental integrada". En VALENCIA MARTÍN, Germán [et al.], Estudios sobre la ley de Prevención y Control Integrados de la Contaminación", Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, numero 3, Aranzadi, Navarra, 2003, pp. 52-53.

A efectos de lo dispuesto en esta Ley, se entenderá por: órgano designado por la Comunidad Autónoma en la que se ubique la instalación objeto de la autorización. En tanto no se produzca una designación específica por parte de la Comunidad Autónoma, se entenderá competente el órgano de dicha Administración que ostente las competencias en materia de medio ambiente"

La competencia de las Administraciones Autonómicas para el otorgamiento de la Autorización Ambiental Integrada se extiende también, por lógica, al resto de actuaciones ejecutivas relacionadas con estas Autorizaciones, es decir, su renovación y modificación, actividades de control e inspección y sancionadoras, según prescribe al artículo 30 y siguientes de la LPCIC.<sup>635</sup>

En caso de ausencia de una determinación expresa de la Comunidad Autónoma, la previsión legal establece que las actuaciones procedimentales relacionadas con la Autorización Ambiental Integrada se lleven a cabo en el seno de la Administración Ambiental. En este contexto, las Leyes Autonómicas que, hasta hora, han regulado la Autorización Ambiental Integrada, designan por lo general como Órgano competente las Consejerías o Departamento de Medio Ambiente, que son responsables para tramitar y resolver el procedimiento de otorgamiento de la Autorización Ambiental Integrada, pudiendo escoger diferentes fórmulas organizativas, pero siempre buscando una visión integradora de los distintos aspectos de la contaminación.<sup>636</sup>

## **6.2 - El control e inspección-fiscalización de las actividades autorizadas**

Ya hemos visto en ocasión anterior que, según dispone el artículo 30.1 de la LPCIC que corresponde a las Comunidades Autónomas la competencia de vigilancia e inspección, sin perjuicio de las competencias del Estado en materia de aguas y vertidos.

---

<sup>635</sup> Sobre los aspectos competenciales de la Autorización Ambiental Integrada, confróntese REVUELTA PÉREZ, Inmaculada, *El control integrado de la contaminación en el Derecho Español*, Marcial Pons, Madrid, 2003, pp. 129 y siguientes y FRAGUAS, Alberto. La autorización ambiental integrada como garantía del bien común. *Revista Ecosostenible*, nº 21, mayo-junio 2013, Editorial Wolters Kluwer España, Madrid, 2013, pp. 23-30. Disponible en <[http://www.ecoiurislapagina.com/pdf/ecosostenible/2013/Ecosostenible\\_21.pdf](http://www.ecoiurislapagina.com/pdf/ecosostenible/2013/Ecosostenible_21.pdf)>. Acceso en 28 de may. de 2013.

<sup>636</sup> Confróntese VALENCIA MARTÍN, Germán. "Contenido y alcance de la autorización ambiental integrada". En VALENCIA MARTÍN, Germán [et al.], *Estudios sobre la ley de Prevención y Control Integrados de la Contaminación*", *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, numero 3, Aranzadi, Navarra, 2003, pp. 49-50.

Se fija también el régimen de infracciones y sanciones administrativas, las medidas de carácter provisional y la obligación de reponer las cosas al estado anterior a la infracción cometida, y las posibles multas coercitivas. Asimismo, se establece que los resultados de las actuaciones de control e inspección deberán ponerse a disposición del público, sin más limitaciones que las establecidas en la legislación sobre el derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente.<sup>637</sup>

### **6.3 - La competencia Autorizatoria del Estado: Armonización de la Autorización Ambiental Integrada con la Autorización de instalaciones que envuelvan vertidos a las aguas continentales de cuencas intercomunitarias**

El sistema constitucional de distribución de competencias previsto en el artículo 140.1.22 de la Constitución Española establece que la competencia Autorizatoria de los vertidos a las aguas continentales de cuencas intercomunitarias corresponde al Estado.

La Autorización era otorgada por los Organismos de Cuenca dependientes del Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino. Sin embargo, para preservar esta competencia Estatal y, concomitantemente, la existencia de una única Autorización, la Ley optó, en su artículo 19, por recorrer a la técnica de insertar en el procedimiento Autorizatorio conducido por la Administración Autonómica, cuando proceda, el Informe Preceptivo y Vinculante del Organismo de Cuenca sobre los aspectos de su competencia, en un plazo de 06 meses.<sup>638</sup>

El mismo artículo 19 señala que transcurrido este plazo desde el requerimiento al Organismo de Cuenca sin que éste hubiese emitido el informe, se podrán proseguir las actuaciones. En este caso, para evitar una paralización del procedimiento no imputable al solicitante, el Órgano Autonómico sustituye al Organismo de Cuenca ante su inactividad, y se produce una traslación competencial meramente funcional, a los solos efectos de otorgamiento de la Autorización Ambiental

---

<sup>637</sup> FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio. Sistema jurídico-administrativo de protección del medio ambiente. Ratio Legis, Salamanca, 2012, p. 236.

<sup>638</sup> MOLINA GIMENES, Andrés., " El control integrado de la contaminación y el régimen de vertidos al dominio público hidráulico". En VALENCIA MARTÍN, Germán [et al.], Estudios sobre la ley de Prevención y Control Integrados de la Contaminación", Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, número 3, Aranzadi, Navarra, 2003, pp. 77-97.

Integrada.<sup>639</sup> Sin embargo, ello no vulnera a la competencia Estatal para modificar o revocar la Autorización Ambiental Integrada o para ejercer la actividad inspectora o sancionadora.<sup>640</sup>

La coordinación de competencias e integración de procedimientos en estos casos está bien representada por la técnica del Informe Vinculante, una técnica que parece ser la vía más idónea para la coordinación de competencias e integración de procedimientos. Luego, es claro que tal instrumento, además de garantizar la competencia Estatal, simplifica la tramitación evitando tener que seguir dos procedimientos separados y facilitando la colaboración, cumpliendo con las características del carácter del enfoque integrado.<sup>641</sup>

Por otra parte, la LPCIC reserva al Estado otras competencias le permiten incidir sobre tres cuestiones básicas: los Valores Límites de Emisión (VLE), las obligaciones que han de soportar los titulares de las instalaciones y, por último, la ampliación del ámbito de las actividades sometidas al control ambiental.<sup>642</sup>

#### **6.4 - La competencia Autorizatoria de los Entes Locales: Armonización de la Autorización Ambiental Integrada con las Licencias Municipales**

---

<sup>639</sup> Circunstancia semejante a la legislación brasileña en cuanto al tema de la competencia supletoria, en los términos del artículo 14, párrafo 3º de la Ley Federal Complementar n° 140/2011, que prevé que el incumplimiento del plazo por el Ente público competente ya no implica la aprobación tácita, siendo prohibida cualquier actividad en el local en Licenciamiento, permitiendo solamente la incidencia de la competencia supletoria de otro Ente Federativo.

<sup>640</sup> Vid. STS de 4 de noviembre de 2011, recurso n.º 248/2009, y STS de 12 de abril de 2012, recurso de Casación núm. 5149/2009.

<sup>641</sup> En este sentido, véase la sentencia 149/1991 del Tribunal Constitucional.

<sup>642</sup> Betancor Rodríguez trata de este tema y hace innumerables críticas al sistema de atribución y repartición de competencias establecidos por la LPCIC y su relación directa con la Autorización Ambiental Integrada. Para el autor, estas competencias reservadas al Estado se extienden más allá del ámbito de lo legítimo, es decir, la LPCIC reserva al Estado algunas competencias que van más allá del ejercicio de la función legislativa para producir la legislación básica, lo que genera ciertas dudas sobre la constitucionalidad del proceder del legislador estatal al reservar al Estado ciertas competencias que escapan inicialmente a las reglas constitucionales del reparto competencial. BETANCOR RODRÍGUEZ, ANDRÉS. La Ley de Prevención y Control Integrados de la Contaminación: Comentario crítico sobre tres aspectos centrales: distribución y articulación de competencias, régimen jurídico de la autorización y participación de los interesados. Revista Interdisciplinar de Gestión Ambiental, N° 46, Sección Artículos, Octubre 2002, Año 4, Editorial LALEY, pp. 02-03.

Respecto de la competencia Municipal en cuanto a la Autorización Ambiental Integrada, se producen importantes modificaciones en relación con la tradicional Licencia de Actividad Clasificada relacionada al Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres y Peligrosas de 1961, conocido por "RAMINP".<sup>643</sup> Actualmente, la Ley 34/2007, de calidad del aire y protección de la atmósfera derogó el antiguo RAMINP, de modo que la regulación de las Licencias Ambientales Municipales reviste carácter exclusivamente Autonómico, a pesar de que la referida Ley mantiene, sin embargo, su vigencia en aquellas Comunidades y Ciudades Autónomas que no tengan normativa aprobada en la materia, en tanto no se dicte dicha norma.<sup>644</sup>

La novedad más destacable está relacionada al cambio producido por el Decreto-Ley 8/2011, de 1 de julio, que, siguiendo ya una tendencia general ejecutadas por algunas Comunidades Autónomas en el sentido de sustituir la Licencia por un Informe de Ayuntamiento sobre las cuestiones ambientales de competencia Municipal,

---

<sup>643</sup> La anterior redacción del artículo 29,1 integraba en la AAI el procedimiento de otorgamiento de la licencia municipal de actividades clasificadas, con la salvedad de la resolución definitiva de la autoridad municipal. La redacción actual no exceptúa de la integración la resolución definitiva del procedimiento de actividades clasificadas. Vid. 575/ de Galicia (Sala de lo Contencioso, Sección 2.ª) 21 de julio de 2011, rec. 4098/2009, F. 4.º.

<sup>644</sup> Sobre el régimen anterior a derogación del RAMINP y el cambio producido por el Decreto-Ley 8/2011, de 1 de julio, que suprimió la exigencia de Licencias Ambientales Municipales y modificó los artículos 11.2, 12.1.a) y 29.1 de la Ley, la doctrina explica que el sistema de Licencias Ambientales Municipales era caracterizado por las responsabilidades ejecutivas que la legislación atribuyeron en estas materias a las Entidades Locales, sobre todo, las que les establece en el ámbito de la tradicional Licencia de Actividades Clasificadas o figuras análogas sustitutivas desarrolladas por algunas legislaciones autonómicas. Es decir, el control ambiental municipal se formaliza-exterioriza mediante la Licencia de Actividades Clasificadas constituido a través de su propio régimen. En efecto, el legislador básico había previsto tres momentos para la intervención de las autoridades locales: a través del Informe Urbanístico previo, del Informe de los Ayuntamientos sobre temas ambientales de su competencia y mediante la Licencia Municipal de Actividades Clasificadas. La LPCIC, en su redacción originaria, mantenía la necesidad de Licencia Municipal para las actividades sometidas a Autorización Ambiental Integrada, supuestamente por razón de Autonomía Local, sin embargo con un carácter más formal que real, puesto que, según el mecanismo de coordinación que establecía la Ley, el procedimiento para el otorgamiento de la Autorización Ambiental Integrada sustituiría el procedimiento para el otorgamiento de la Licencia Municipal de Actividades Clasificadas, salvo en lo referente a la Resolución definitiva de la Autoridad Municipal (art. 29.1), y, aun a estos efectos, se establecía el carácter vinculante de la Autorización Ambiental Integrada cuando implicase la denegación de Licencias o la imposición de medidas correctoras. En este sentido, mientras el RAMINP residenciaba la competencia en la Administración Local, ahora la Autorización Ambiental será tramitada y resuelta por la Administración Autonómica, aunque se solicitará Informe del Ayuntamiento del Municipio donde radique la actividad. Confróntese: BELLO PAREDES, Santiago A. y MEDINA ARNÁIZ, Teresa. "Las autorizaciones administrativas en la legislación ambiental de Castilla y León", en QUINTANA LÓPEZ, Tomás. (Dir.), CASARES MARCOS, Anabelén. (Coord.), y otros, "Derecho Ambiental en Castilla y León", 2º ed., Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2009, p. 130 y VALENCIA MARTÍN, Germán. "Contenido y alcance de la autorización ambiental integrada". En VALENCIA MARTÍN, Germán [et al.], Estudios sobre la ley de Prevención y Control Integrados de la Contaminación", Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, número 3, Aranzadi, Navarra, 2003, pp. 49-59.

según sus autonomías para establecieron regulaciones distintas sobre el tema, suprimió la exigencia de Licencias Ambientales Municipales y modificó los artículos los artículos 11.2, 12.1.a) y 29.1 de la LPCIC.<sup>645</sup>

El novedoso texto del artículo 29.1 hace con que sea compatible la legislación Estatal con la de las Comunidades Autónomas que han integrado la Licencia Municipal con la Autorización Ambiental Integrada. En el mismo contexto, la LPCIC, en los supuestos de las que no tengan todavía legislado sobre la materia, ejecuta la sustitución de la Licencia Municipal por la Autorización Ambiental Integrada. Así dispone la nueva redacción:

"Artículo 29.1 el procedimiento para el otorgamiento de la autorización ambiental integrada sustituirá a los medios de intervención administrativa en la actividad de los ciudadanos que puedan establecer las Administraciones competentes para el ejercicio de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas".

Acompañando este cambio, el artículo 12.1 actúa como medio para poder proceder a esta integración, previendo los criterios de la documentación necesaria para ser presentados en el proyecto básico. El dicho artículo señala que es ineludible incluir la documentación junto a las Administraciones Públicas competentes que habilite la realización de actividades clasificadas como molestas, insalubres, nocivas o peligrosas, así como las contenidas en las disposiciones Autonómicas que resulten de aplicación.<sup>646</sup>

---

<sup>645</sup> Se deduce que, en estos momentos, sin perjuicio de las Normas Estatales que tengan carácter básico, las actividades clasificadas estarán reguladas por las normativas aprobadas por las distintas Comunidades Autónomas. MARTÍN HERNÁNDEZ, Paulino. Las licencias para actividades clasificadas. El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, Enero 2011, LA LEY 21893/2011, p. 08.

<sup>646</sup> LOZANO CUTANDA, SÁNCHEZ LAMELAS y PERNAS GARCÍA dan algunos ejemplos de Comunidades Autónomas que suprimieron el sistema de Licencia Ambiental, implementándose otros sistemas como Informes, Comprobaciones Ambientales, etc. Así lo enseñan: "El propio sistema de autorización específica previa ambiental de carácter municipal se ha suprimido en ciertos casos. Algunas leyes autonómicas (Galicia, Cantabria, Andalucía) han eliminado la configuración del control previo de estas actividades como una licencia o autorización independiente, otorgándole 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. El resultado en estos nuevos sistemas viene a ser, sin embargo, prácticamente el mismo, en cuanto lo que caracteriza a la licencia ambiental municipal es precisamente la inclusión de un trámite de evaluación ambiental en el procedimiento de la licencia de funcionamiento de la actividad. Un caso singular es el de Extremadura, donde la licencia ambiental municipal se ha suprimido por completo por la Ley 5/2010, de 23 de junio, de prevención y calidad ambiental, de tal forma que las competencias de los Ayuntamientos para el control de actividades se ejercen mediante un trámite de información que se inserta en la denominada «Autorización Ambiental Unificada», de competencia autonómica. Como competencia municipal de

Sin embargo, el artículo 29.2 de la Ley de Prevención y Control Integrados de la Contaminación, prescribe que la indicada integración se produce sin perjuicio de las normas Autonómicas, es decir, considera la posibilidad de que las Leyes Autonómicas mantengan la exigencia sucesiva de ambas Autorizaciones, o sea, las Comunidades Autónomas pueden mantener la exigencia separada de la Autorización Ambiental Integrada y la Licencia Municipal de Actividades.<sup>647</sup>

En estos casos, hay que seguir dos procedimientos de criterios propios. El primero está puntualizado en el artículo 11.2, que pasa a disponer que el acto de otorgamiento de la Autorización Ambiental Integrada antecederá, en su caso, a las actuaciones relativas a los medios de intervención administrativa en la actividad de los ciudadanos que establezcan las Administraciones competentes sobre actividades clasificadas como molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, sin perjuicio de los mecanismos de coordinación establecidos en la normativa correspondiente.

El segundo, señalado en el artículo 29.1, constituye el carácter vinculante de la Autorización Ambiental Integrada en relación a la Autoridad Local en casos que implique la denegación del ejercicio de las actividades o la imposición de medidas

---

control ambiental queda únicamente la actividad de control *a posterior* de las actividades que, conforme a la Ley y su reglamento de desarrollo, solo requieren comunicación previa (denominada «comunicación ambiental»). Destacan también, entre otras, las ejemplares legislaciones de Cataluña y Castilla y León, es decir, la Ley 20/2009, de 4 de diciembre, de prevención y control ambiental de las actividades de Cataluña y Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León, respectivamente. Sobre la competencia Municipal y los cambios en relación a la armonización de la Autorización Ambiental Integrada con las Licencias Ambientales Municipales, véase LOZANO CUTANDA, Blanca; SÁNCHEZ LAMELAS, Ana; PERNAS GARCÍA, Juan José. Evaluaciones de impacto ambiental y autorización ambiental integrada: doctrina, textos legales anotados y jurisprudencia. Las Rozas, Madrid, 2.012, pp.594-600.

<sup>647</sup> Cabe aclarar que grande parte de la doctrina hace críticas a la LPICI, bajo el argumento de que a pesar de sus objetivos integradores, no haya integrado, con claridad, en el procedimiento para obtención de la autorización ambiental el de la obtención de la licencia municipal de actividades clasificadas. Argumentan que esta articulación de competencias es confusa y problemática, y que parece más una declaración formalista que, aparentemente, plasma la autonomía municipal pero que, en el fondo priva de cualquier contenido a la licencia municipal que, además podría convertirse en una mera reiteración de la autorización que, en todo caso, iría en contra de la integración. Estos son los señalamientos de MARTÍN HERNÁNDEZ, Paulino. Las licencias para actividades clasificadas. El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, Enero 2011, LA LEY 21893/2011, pp. 07-08. En este mismo sentido: FORTES MARTÍN, Antonio, “Análisis de la autorización Ambiental Integrada: la trascendencia de la vieja técnica autorizatoria en la nueva concepción ambiental de la prevención y el control integrados de la contaminación”, *Revista Interdisciplinar de Gestión ambiental*, n ° 46, octubre 2002, p. 11.



correctoras, así como en lo referente a todos los aspectos medioambientales recogidos en el artículo 22.<sup>648</sup>

En efecto, respectado las autonomías Locales y alejando el supuesto de desapoderamiento de las competencias ambientales de los Municipios en el caso de la eliminación de la Licencia Ambiental Municipal cuando se requiera la Autorización Ambiental Integrada, la legislación prevé dos momentos y modos para la intervención de las Autoridades Locales: en primer lugar, a la solicitud de la Autorización Ambiental Integrada se debe acompañar el Informe Urbanístico Municipal previo del Ayuntamiento en cuyo territorio se pretenda ubicar la instalación, acreditativo de la compatibilidad del proyecto con el planeamiento urbanístico.

El Informe de compatibilidad urbanística responde a un principio de economía y es una condición de procedibilidad para la tramitación de la Autorización Ambiental Integrada. Dicho Informe Municipal podrá emitirse en cualquier momento posterior, y si fuera negativo y se recibiera antes del otorgamiento de la Autorización, con independencia del momento en que se haya emitido, resultará vinculante<sup>649</sup>. En este contexto, no hay duda de que el Informe Urbanístico Municipal garantiza la

---

<sup>648</sup> Destaca BETANCOR RODRÍGUEZ que: "Por lo tanto, que la articulación competencial que lleva a cabo la LPCIC pretende respetar la competencia de control de otra Administración. En consecuencia, la Administración autorizante no tendrá ningún poder sobre las condiciones que le son impuestas; habrá de limitarse a incorporarlas a su resolución". BETANCOR RODRÍGUEZ, ANDRÉS. La Ley de Prevención y Control Integrados de la Contaminación: Comentario crítico sobre tres aspectos centrales: distribución y articulación de competencias, régimen jurídico de la autorización y participación de los interesados. *Revista Interdisciplinar de Gestión Ambiental*, Nº 46, Sección Artículos, Octubre 2002, Año 4, Editorial LALEY, pp. 06 y 10.

<sup>649</sup> Hay divergencias doctrinarias en cuanto al carácter vinculante o no del Informe Urbanístico Municipal. Una parte de juristas recuerda el carácter vinculante del informe urbanístico a emitir por el Ayuntamiento conforme al artículo 15 LPCIC. En este sentido FORTES MARTÍN, Antonio, "Análisis de la autorización Ambiental Integrada: la trascendencia de la vieja técnica autorizatoria en la nueva concepción ambiental de la prevención y el control integrados de la contaminación", *Revista Interdisciplinar de Gestión ambiental*, n.º 46, octubre 2002, p.22. Ya otra parte de la doctrina entiende que el referido Informe posee un carácter meramente "certificante". Sería un instrumento municipal que condiciona la continuidad del procedimiento de otorgamiento de la AAI. Con carácter general, sostienen que no es necesario para conformar la voluntad de la Administración a la hora de otorgar o denegar la autorización. Esto justifica que el informe deba ser presentado con la solicitud de AAI. Confróntese MARÍ OLANO, José y POVEDA GÓMEZ, Pedro. *Ley de Prevención y Control Integrados de la Contaminación*, La Ley-Actualidad, Madrid, 2002, p. 18.

competencia de los Entes Locales en materia urbanística y de ordenación del territorio y respeta la autonomía Municipal y las competencias ambientales a nivel Local.<sup>650</sup>

El segundo momento de intervención Local es caracterizado tras ya haber sido completada la documentación y el trámite de información pública, cuando el Ayuntamiento emitirá en el plazo de treinta días desde la recepción del expediente, el Informe sobre la Adecuación de la instalación analizada a todos aquellos aspectos que sean de su competencia. Este Informe de Adecuación no tiene carácter vinculante, lo que conlleva a algunas críticas doctrinales por el hecho de suponer una vulneración a la competencia Municipal.<sup>651</sup>

Con todo, lo que se nota con los cambios aquí expuestos en la LPCIC relacionados con la competencia de los Entes Locales en términos de la Autorización Ambiental Integrada es un avance a la mejora y desarrollo de la simplificación administrativa, teniendo en cuenta que el sometimiento de una instalación a Autorización Ambiental Integrada y a Licencia Municipal, que son dos técnicas de intervención previa ambiental, con objetivos análogos, no es necesaria ni proporcionada.

Es cierto que la sustitución de la Licencia Municipal por la Autorización Ambiental Integrada evita también las eventuales dudas o conflictos jurídicos que pudieran surgir del mantenimiento concurrente de ambas Autorizaciones, además de

---

<sup>650</sup> Sobre las características del Informe Urbanístico Municipal, véase PERNAS GARCÍA, Juan José, Estudio jurídico sobre la prevención de la contaminación industrial: la autorización ambiental integrada, Atelier, Barcelona, 2004, pp. 151-154 y BALLESTEROS ARRIBAS, Silvia. Nuevo régimen de otorgamiento de licencias de actividades clasificadas. El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Nº 18, Sección Actualidad, Quincena del 30 Sep. al 14 Oct. 2002, Ref. 3012/2002, pág. 3012, tomo 3, Editorial El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, LA LEY 4079/2003, pp. 01-05.

<sup>651</sup> La doctrina destaca que: "La eliminación de la exigencia de licencia municipal a las actividades del anexo I de la LPCIC debería quizás llevar a replantear al legislador estatal y/o autonómico el carácter no vinculante de este informe. Para garantizar la competencia municipal parece razonable que este informe disponga de carácter vinculante con relación a los prescrito en él sobre el cumplimiento de las ordenanzas ambientales municipales, tal y como ha hecho la Ley 20/2009, de prevención y control ambiental de Cataluña." LOZANO CUTANDA, Blanca; SÁNCHEZ LAMELAS, Ana; PERNAS GARCÍA, Juan José. Evaluaciones de impacto ambiental y autorización ambiental integrada: doctrina, textos legales anotados y jurisprudencia. Las Rozas, Madrid, 2.012, p.600.

evitar la duplicación de técnicas de intervención previa, contribuyendo así a la mejora del sistema de protección ambiental.<sup>652</sup>

## **6.5 - El control e inspección-fiscalización de las actividades autorizadas a nivel Local**

Ya sabemos que compete a las Comunidades Autónomas, de acuerdo con el artículo 30.1 LPCIC, adoptar las medidas de control e inspección necesarias para garantizar el cumplimiento de la dicha Ley, sin perjuicio de la competencia Estatal en esta materia respecto de los vertidos a cuencas intercomunitarias.

Con todo, en cuanto a las competencias Locales para el control e inspección, no conlleva la misma garantía que tienen las Comunidades Autónomas y el Estado. Sin embargo, la doctrina entiende que a pesar de que la LPCIC parece exaltar la centralización en la Administración Autonómica del control e inspección de las instalaciones, el precepto es lo suficientemente abierto para permitir que el legislador Autonómico adopte otro sistema más respetuoso con la Autonomía Local.

La discusión más destacada en este tema configurase en la evidencia de que no todos los Ayuntamientos tienen capacidad técnica, económica y de personal adecuado para efectuar los controles ambientales de las instalaciones.<sup>653</sup> Con todo, este problema podría ser resuelto, y así respetar y aclamar el sistema de distribución competencial, con el arbitramento, en el caso de los Municipios sin capacidad suficiente, de vías de colaboración y de asistencia técnica por parte de la Administración Autonómica, lo que posibilitaría a los Municipios el ejercicio del control e inspección de determinadas instalaciones autorizadas.<sup>654</sup>

---

<sup>652</sup> Es muy clara la diferencia del sistema de atribución y distribución de competencia ambiental Municipal en Brasil. Allí, como ya hemos visto, los Municipios tienen su autonomía política administrativa propia y no dependen de los Estados para ejercer sus competencias ambientales, aunque con ciertos límites impuestos por la propia Constitución y en el sistema Federativo.

<sup>653</sup> Este problema también existe en la realidad de la gran mayoría de los Municipios brasileños.

<sup>654</sup> Betancor Rodríguez considera que precepto de la LPCIC es bastante abierto para que las Comunidades Autónomas puedan consentir un respetuoso con la distribución competencial que todos los municipios se vean privados de estas competencias con independencia de su capacidad. El autor aún señala: "Al tratarse de grandes instalaciones cuyo impacto ambiental es importante y, en algunos casos, de difícil determinación, la Administración que desarrolla el control e inspección debe reunir unos medios

Así, podemos concluir que las regulaciones Autonómicas tienen su origen en el viejo Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, hoy ya derogado, aunque continuará aplicándose en las Comunidades Autónomas que carezcan de normativa ambiental propia. En este sentido, mientras el RAMINP residenciaba la competencia en la Administración Local, ahora la Autorización Ambiental será tramitada y resuelta por la Administración Autonómica, aunque se solicitará Informes del Ayuntamiento del Municipio donde radique la actividad.

## **6.6 - La armonización de la Autorización Ambiental Integrada con el procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA): aspectos competenciales**

Ya sabemos que la LPCIC estableció una única Autorización Ambiental, a la que se denomina Autorización Ambiental Integrada, que exige, en especial, que se refunda en un solo procedimiento este control y el que se opere a través de la técnica de la Evaluación de Impacto Ambiental. Para adecuarse al modelo competencial se hace necesario adoptar la técnica de los informes preceptivos y vinculantes<sup>655</sup> para transponer la decisión originaria de la Comunidad Autónoma a la Administración Estatal y Municipal, en su caso, y así salvaguardar la distribución de competencias prevista en la Constitución Española.

Juan Rosa Moreno señala que:

"La LPCIC optó por establecer una única autorización ambiental, a la que se denomina integrada y, en sintonía con nuestro sistema

---

adecuados; medios que no están al alcance de todos los municipios. Además, son instalaciones que se ubican, por su tamaño e impacto, en municipios pequeños y rurales. Y estos municipios son los que menos medios tienen para afrontar la tarea del control. Sin embargo, se pueden arbitrar, en el caso de los municipios sin capacidad suficiente, vías de colaboración y de asistencia técnica por parte de la Administración autonómica. En todo caso, no parece respetuoso con la distribución competencial que todos los municipios se vean privados de estas competencias con independencia de su capacidad." BETANCOR RODRÍGUEZ, ANDRÉS. La Ley de Prevención y Control Integrados de la Contaminación: Comentario crítico sobre tres aspectos centrales: distribución y articulación de competencias, régimen jurídico de la autorización y participación de los interesados. Revista Interdisciplinar de Gestión Ambiental, Nº 46, Sección Artículos, Octubre 2002, Año 4, Editorial LALEY, pp. 12-13.

<sup>655</sup> Sobre los aspectos de integración y coordinación administrativa procedimental relacionados a la LPCIC, confróntese PERNAS GARCÍA, Juan José, Estudio jurídico sobre la prevención de la contaminación industrial: la autorización ambiental integrada, Atelier, Barcelona, 2004, pp. 213-214.

competencial, atribuye a las Administraciones autonómicas la competencia para la concesión de la AAI. No obstante, es evidente que esto no era suficiente para trasladar correctamente a este ámbito nuestro modelo competencial, de ahí que se utilizara en dicho texto legal la técnica de los informes preceptivos y vinculantes para trasladar la decisión a la Administración estatal y así salvar la distribución constitucional de competencias. Se produce, por tanto, una articulación en el mismo procedimiento de las diversas competencias estatales y autonómicas concurrentes, incorporando, con esta concreta solución, lo establecido en el artículo 7 de la Directiva IPPC".<sup>656</sup>

Como bien ha destacado el autor, se produce, por tanto, una articulación en el mismo procedimiento de las diversas competencias Estatales, Autonómicas y Locales concurrentes, incorporando, con esta concreta solución, la garantía del enfoque integrado efectivo entre todas la Autoridades competentes con respecto a la articulación de procedimientos de Evaluación de Impacto Ambiental y de Autorización Ambiental Integrada.

En tal contexto, ya hemos visto que la competencia para integrar ambas las técnicas es, a principio, de las Comunidades Autonómicas y que la Ley no establece ningún régimen jurídico único para realizar esta integración. La LPCIC se restringe, a instar a la legislación de desarrollo autonómico la unificación de ambos procedimientos, con carácter de integración y coordinación, cuando la competencia para emitir la Declaración de Impacto Ambiental<sup>657</sup> sea de las Comunidades Autónomas. En caso de competencia Estatal, establece un mecanismo de coordinación, sin llegar a realizar la

---

<sup>656</sup> ROSA MORENO, Juan, "AAI y EIA: un enfoque integrado", en VALENCIA MARTÍN, Germán [et al.], Estudios sobre la ley de Prevención y Control Integrados de la Contaminación", Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, numero 3, Aranzadi, Navarra, 2003, pp. 116-117.

<sup>657</sup> En cuanto a la competencia de la Evaluación de Impacto Ambiental, como es sabido, se considera Órgano Ambiental el que ejerza estas funciones en la Administración Pública donde resida la competencia para la Autorización o aprobación del proyecto. Es decir, para establecer la Administración competente en los procedimientos de Evaluación de Impacto sólo hay que operar con los relativos al sector correspondiente al proyecto de que se trate, no siendo necesario se valer de los fundamentos del bloque de constitucionalidad sobre protección ambiental. En este contexto, la atribución de competencia para dictar la Declaración de Impacto puede recaer bien a la Administración autonómica bien a la Administración estatal. En resumen, la Autorización Ambiental Integrada corresponde siempre a la Administración Autonómica, mientras que la Declaración de Impacto corresponde o a la Administración Estatal o a la Administración Autonómica, existiendo distintos mecanismos de coordinación o integración dependiendo del supuesto competencial concreto en cada caso. Confróntese la Sentencia 13/1998, de 22 de enero.

deseable integración. Es decir, la integración y coordinación de ambos los procedimientos está sometido, en principio, a la regulación Autonómica.<sup>658</sup>

Con relación a los proyectos cuya competencia sustantiva pertenezca a la Comunidades Autónomas, la integración de la técnica de la Evaluación de Impacto Ambiental en el procedimiento de la Autorización Ambiental Integrada es contemplada a través del régimen de actividad ejecutiva. A tal efecto, en el caso de que la Evaluación de Impacto Ambiental de instalaciones, en cuanto actividad ejecutiva sea Autonómica, el procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental se integra, como un trámite más, dentro del procedimiento de otorgamiento de la Autorización Ambiental Integrada, en la forma que dispongan las legislaciones correspondientes de las Comunidades Autónomas.

La doctrina enseña:

"Así pues, la legislación básica (siguiendo el ejemplo catalán) extrae, en este caso, la EIA del procedimiento «sustantivo» (para la autorización del proyecto) en el cual estuviera alojada, para ubicarla dentro del procedimiento para el otorgamiento de la AAI. Nada más lógico, en principio, puesto que virtualmente en todos los casos ese supuesto procedimiento sustantivo no era otro que la LAC, a la cual ahora reemplaza la AAI."<sup>659</sup>

En estos casos, la autonomía Autonómica para configuración de sus regímenes es bastante considerable, pues está sometida apenas a las condiciones de la legislación básica del Estado. Así, limitase a determinar que, cuando éstas procedan a integrar el procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental en el de la Autorización Ambiental Integrada, la solicitud de Autorización Ambiental Integrada incluirá el Estudio de Impacto Ambiental; el período de información pública en común, y la Autorización Ambiental Integrada contendrá la Declaración de Impacto Ambiental (DIA) u otras figuras de evaluación ambiental establecidas en la legislación

---

<sup>658</sup> En atención a la relación que debe existir entre el procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental y el de obtención de la Autorización Ambiental Integrada, vid. MORA RUIZ, Manuela, La gestión ambiental compartida: función pública y mercado, Ed. Lex Nova, Valladolid, 2007, p. 88.

<sup>659</sup> VALENCIA MARTÍN, Germán. "Contenido y alcance de la autorización ambiental integrada". En VALENCIA MARTÍN, Germán [et al.], Estudios sobre la ley de Prevención y Control Integrados de la Contaminación", Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, numero 3, Aranzadi, Navarra, 2003, pp. 66-67.

Autonómica, según dispone el artículo 12, apartado 3 y artículo 22, apartado 5 de la LPCIC.

Por su parte, la práctica totalidad de las Comunidades Autónomas han producido una abundante legislación específica en un modelo común y, afortunadamente, no existen demasiados problemas en relación a eventuales divergencias entre unas y otras Comunidades Autónomas respecto a la integración de ambos procedimientos. El ejemplo más destacable en la doctrina es, entre otros, la Ley 3/1998 de Intervención Integral de la Administración Ambiental de Cataluña de 1998.<sup>660</sup>

La ley catalana adopta un sistema basado en el siguiente procedimiento: el estudio de impacto ambiental debe adjuntarse a la solicitud de Autorización; se realiza una evaluación conjunta por el Órgano ambiental de la solicitud de Autorización y de la evaluación de impacto; se lleva a cabo asimismo un trámite de información pública único; y la Declaración de Impacto Ambiental se integra en la Autorización Ambiental.<sup>661</sup>

De modo general, ya hemos visto que las regulaciones Autonómicas poseen como marco originario normativo el viejo Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, hoy ya derogado, aunque seguirá aplicándose en las

---

<sup>660</sup> En las normas Autonómicas de desarrollo de la Ley 16/2002 se ajustan a este esquema general la mayor parte de las leyes hasta ahora aprobadas: Ley de Protección del Medio Ambiente de Castilla y León; Ley de la Comunidad Foral de Navarra de intervención para la protección ambiental; Ley de Protección Ambiental de Aragón; Ley de la Comunidad Valenciana de prevención de la contaminación y calidad ambiental; y Ley de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental de Andalucía. No se ajusta, en cambio, a este modelo la Ley 5/2002, de protección del medio ambiente de La Rioja, en la que se dispone que la declaración de impacto ambiental será «requisito previo indispensable» para el otorgamiento de la autorización ambiental integrada y que ésta deberá recoger, expresamente, las condiciones o medidas que pudiera imponer. Sobre la regulación Autonómica de integración y coordinación de la Evaluación de Impacto Ambiental en la Autorización Ambiental Integrada, MARTÍN HERNÁNDEZ, presenta una relación de todas las Comunidades Autónomas y sus respectivas legislaciones específicas. Véase MARTÍN HERNÁNDEZ, Paulino. Las licencias para actividades clasificadas. El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, Enero 2011, LA LEY 21893/2011, pp. 08-26.

<sup>661</sup> LOZANO CUTANDA, Blanca; SÁNCHEZ LAMELAS, Ana; PERNAS GARCÍA, Juan José. Evaluaciones de impacto ambiental y autorización ambiental integrada: doctrina, textos legales anotados y jurisprudencia. Las Rozas, Madrid, 2.012, pp.604-605. En cuanto a los procedimientos integradores de la Ley 11/2003, de 8 de abril (LA LEY 795/2003), de Prevención Ambiental de Castilla y León (15), cuya vocación es la de convertirse en el texto legal esencial del ordenamiento de esta Comunidad para la prevención y tutela del medio ambiente, véase BELLO PAREDES, Santiago A. y MEDINA ARNÁIZ, Teresa. "Las autorizaciones administrativas en la legislación ambiental de Castilla y León", en QUINTANA LÓPEZ, Tomás. (Dir.), CASARES MARCOS, Anabelén. (Coord.), y otros, "Derecho Ambiental en Castilla y León", 2º ed., Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2009, pp. 111-154.

Comunidades Autónomas que no tengan su propia normativa ambiental. Sin embargo, las distintas regulaciones ofrecen, también, diversificaciones, matices y una considerable variación terminológica utilizada en cada caso concreto. A pesar de estas diferencias, la práctica totalidad de las regulaciones Autonómicas tienden a instituir procedimientos de control ambiental distintos de la peculiaridad ambiental de cada una, de modo que en algunos casos, obtienen la competencia total de la tramitación y resolución.

Asimismo, la Ley 16/2002 de Prevención y Control Integrado de la Contaminación, en su original artículo 28, señala que en el caso de que sea Estatal la competencia de Evaluación de Impacto Ambiental se aplicará solamente la fórmula de coordinación contenida de la Ley, según la cual la declaración estatal será previa a las demás Autorizaciones o Licencias, debiendo remitir el Órgano Ambiental Estatal una copia de la Declaración de Impacto Ambiental, de carácter vinculante, al Órgano competente de la Comunidad Autónoma para que se incorporen sus condiciones a la Autorización Ambiental Integrada, así como a las Autorizaciones Sustantivas que sean exigibles.

Así destaca la doctrina:

"Un problema más complejo de articulación se refiere a los proyectos sometidos a la evaluación ambiental y a la autorización del Estado; la legislación concentra la evaluación y la autorización en el mismo sujeto: el que autoriza el proyecto (art. 5 RDL 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental). Sin embargo, esto no evita que tales proyectos también requieran la autorización ambiental integrada si se trata de alguna de las instalaciones enumeradas en el anejo 1 LPCIC. En tal caso, no existe integración procedimental. La coordinación se produce por la vía de la incorporación de la declaración de impacto ambiental formulada por la Administración General del Estado a la autorización (art. 28 LPCIC). No existe integración procedimental. Los procedimientos, el de la evaluación y el de la autorización, permanecen separados. No obstante, se prevé que la Administración General del Estado y la de la Comunidad Autónoma han de arbitrar fórmulas de colaboración para «la coordinación del procedimiento de evaluación de impacto ambiental con el de la autorización ambiental integrada» (Disposición adicional primera LPCIC)".<sup>662</sup>

---

<sup>662</sup> BETANCOR RODRÍGUEZ, ANDRÉS. La Ley de Prevención y Control Integrados de la Contaminación: Comentario crítico sobre tres aspectos centrales: distribución y articulación de competencias, régimen jurídico de la autorización y participación de los interesados. Revista



En tal caso, los procedimientos, el de la Evaluación de Impacto Ambiental y el de la Autorización Ambiental Integrada, permanecen separados.

Cabe aclarar que, aunque vinculante, la dicha declaración Estatal no puede imponer límite al Órgano Autorizatorio Autonómico en cuanto a establecer condiciones adicionales de mayor protección a las previstas.<sup>663</sup>

La Ley prevé, asimismo, que la Administración General del Estado y la de la Comunidad Autónoma han de arbitrar fórmulas de colaboración para la coordinación del procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental con el de la Autorización Ambiental Integrada.<sup>664</sup>

Por lo tanto, notase que en aquellos supuestos en los que la competencia para evaluar el impacto ambiental de las instalaciones y emitir la Declaración de Impacto Ambiental es atribuida al Estado, la Ley parece haber preferido, en principio, por otra solución, que radica en mantener la Evaluación de Impacto Ambiental como un trámite del procedimiento para la Autorización Sustantiva del proyecto, sin integrarla, por tanto, dentro del procedimiento para el otorgamiento de la Autorización Ambiental Integrada. En este contexto, el principal objetivo de la normativa es tan sólo asegurar una coordinación entre ambos procedimientos.

Por otro lado, ya sabemos que una de las formas de control ambiental Municipal se formaliza y exterioriza a través de la Licencia de Actividades Clasificadas, que deberá ajustarse a lo dispuesto en la Autorización Ambiental Integrada en los aspectos ambientales resueltos en la dicha Autorización, siempre cuando tal Licencia subsista en la legislación Autonómica.

---

Interdisciplinar de Gestión Ambiental, N° 46, Sección Artículos, Octubre 2002, Año 4, Editorial LALEY, p. 05.

<sup>663</sup> La jurisprudencia reconoce que la coordinación entre las competencias estatales y autonómicas no impide que la Autorización Ambiental Integrada imponga límites más estrictos que los previstos por el Estado en su Evaluación de Impacto Ambiental. Véase la Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de diciembre de 2011, en el recurso n.º 217/2008.

<sup>664</sup> PERNAS GARCÍA, Juan José. “La autorización ambiental integrada: la integración horizontal de las autorizaciones sectoriales y su relación con otros mecanismos preventivos de protección ambiental”, *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, n° 7, 2003, pp. 623-640.

A pesar de no tener espacio alguno reservado de manera expresa en cuanto a la intervención Municipal en el ejercicio de la potestad de Evaluación de Impacto Ambiental, los Entes locales únicamente participarán en este procedimiento o bien como titular del proyecto sujeto a Evaluación de Impacto Ambiental, o bien como Administración competente a través del procedimiento de la Licencia de Actividades Clasificadas, según dispone la Disposición adicional, apartado "d" del Real Decreto 1131/1988, de 30 de septiembre.

A tal efecto, la normativa Autonómica otorgó coherencia procedimental a las diversas intervenciones ambientales, en especial a la Evaluación de Impacto Ambiental y a las Licencias de Actividades Clasificadas, lo que proporcionó más importancia al Municipio en el procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental al integrar en un único sistema de prevención ambiental estos dos controles administrativos.<sup>665</sup>

Notase que la LPCIC valoriza de forma más respetuosa con la competencia Municipal, aunque se sigue operando con el sistema de Licencias de Actividades Clasificadas sin presentar un modelo definitivo y renunciando a la legislación de las Comunidades Autónomas su existencia, configuración y regulación.

### **6.7 - La integración del procedimiento del control en materia de accidentes graves en los que intervenga sustancias peligrosas con la Autorización Ambiental Integrada**

La LPCIC tampoco trató de incorporar al procedimiento para la obtención de la Autorización Ambiental Integrada las Autorizaciones exigidas por la normativa de control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan

---

<sup>665</sup> En relación al papel de la Administración Municipal en la necesidad de la integración de procedimientos, ROSA MORENO señala que: "En definitiva, la normativa estatal integra tanto la EIA como la AAI en el procedimiento de AC, eso sí, sólo cuando es competencia autonómica la EIA y sin perjuicio de la normativa autonómica de aplicación; cuando la EIA es competencia de la Administración estatal, ésta tramita la EIA junto con el correspondiente procedimiento de autorización y sólo la AAI se debe integrar en el procedimiento de AC, sin perjuicio, de nuevo, de la normativa autonómica correspondiente. Sin duda, la normativa del Estado tiene las ideas claras". ROSA MORENO, Juan, "AAI y EIA: un enfoque integrado", en VALENCIA MARTÍN, Germán [et al.], Estudios sobre la ley de Prevención y Control Integrados de la Contaminación", Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, número 3, Aranzadi, Navarra, 2003, pp. 116-119.

sustancias peligrosas (Real Decreto 1254/1999, de 16 de julio), pues se limita a prescribir que sean las reglas de las Comunidades Autónomas las que proporcione a su inserción. Es decir, la LPCIC, en el mismo sentido que el apuntado para la Evaluación de Impacto Ambiental, deja abierta la posibilidad de que la legislación Autonómica puedan integrar las obligaciones derivadas de la normativa sobre prevención de riesgos inherentes a los accidentes graves en el procedimiento de otorgamiento de la Autorización Ambiental Integrada.<sup>666</sup>

Por ello, nuevamente las Comunidades Autonómicas serán competentes para instituir la forma de llevar a cabo esa integración de procedimientos. A título de ejemplo, podemos citar que éste es también el camino adoptado por la legislación catalana, seguido por las Leyes de Castilla y León y La Rioja, que, también hacen referencia a los riesgos mayores, aunque no apuntan, sin embargo, a la prevención de incendios. Las Consejerías o Departamentos de Industria suelen ser los Órganos competentes de las Comunidades Autónomas en esta materia, lo que se resulta en la petición a los referidos Órganos de los Informes vinculantes correspondientes y la incorporación de sus resultados dentro de la Autorización Ambiental Integrada.<sup>667</sup>

El momento inicial de esta integración se concreta, de forma semejante al procedimiento de la Evaluación de Impacto Ambiental, en la solicitud de la Autorización Ambiental Integrada, que además de los documentos exigidos en el

---

<sup>666</sup> Sobre Autoridades competentes y coordinación y cooperación administrativa, OCHOA MONZÓ, en su obra específica, enseña: "Más allá de la necesaria clarificación de funciones entre las distintas Administraciones Públicas, lo que obligaría también a remitirse a lo previsto en la Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre Protección Civil, el RD 1254, sigue la tónica de, en su art. 16, especificar las distintas funciones administrativas (a destacar que es responsabilidad autonómica la planificación de las emergencias, del Plan de Emergencia Exterior al establecimiento). No obstante se prevén algunas que antes no se mencionaban como las autoridades portuarias y las capitanías marítimas, si bien el papel preponderante lo tienen las Comunidades Autónomas, sobre todo, en cuanto a las competencias más sustantivas que se derivan del Reglamento (recibir y evaluar los informes de seguridad y otras ejecutivas) (así como la elaboración del Plan de Emergencias Exterior. Sobre el tema del control integrado de la contaminación y el control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas, véase OCHOA MONZÓ, Josep. "El control integrado de la contaminación y el control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas". En VALENCIA MARTÍN, Germán [et al.], Estudios sobre la ley de Prevención y Control Integrados de la Contaminación", Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, numero 3, Aranzadi, Navarra, 2003, pp. 135-156.

<sup>667</sup> VALENCIA MARTÍN, Germán. "Contenido y alcance de la autorización ambiental integrada". En VALENCIA MARTÍN, Germán [et al.], Estudios sobre la ley de Prevención y Control Integrados de la Cotaminación", Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, numero 3, Aranzadi, Navarra, 2003, pp. 69-71.

procedimiento de la Evaluación de Impacto Ambiental, deberá contener, aunque no lo prevea expresamente el artículo 12, LPCIC, la documentación exigida para el cumplimiento de las medidas en materia de prevención de riesgos mayores, de modo que la presentación del Informe de seguridad y del resto de la documentación prevista en la normativa sobre accidentes graves, es la manera más adecuada y eficiente de acreditar el cumplimiento de dicha obligación.<sup>668</sup>

Cabe aclarar que a integración de las exigencias de control de la normativa sobre accidentes graves plantea el problema del plazo de revisión. La LPCIC, en su texto original, prevé un plazo de revisión de ocho años e cuanto que la normativa sobre accidentes establece un plazo de cinco años. En el caso de que se integren las exigencias de la normativa sobre accidentes mayores, se tendrá que disponer que la parte del condicionado de la Autorización Ambiental Integrada referida a esta cuestión estará sometida a un plazo de revisión de cinco años.<sup>669</sup>

A tal efecto, las Comunidades Autónomas deberán esforzarse, y de hecho lo están haciendo, por integrar las exigencias legales para la prevención de accidentes mayores, en el marco del procedimiento de otorgamiento de Autorización Ambiental Integrada, de forma a posibilitar la total integración y coordinación entre las técnicas de protección ambiental pertinentes.

En siendo así, la LPCIC recoge una cláusula de cierre del sistema de integración de procedimientos y exigencias previstas en la normativa Estatal que prevé puentes de unión con la normativa Autonómica, dictada en virtud de las competencias Autonómicas para aprobar normas de desarrollo o adicionales de protección de los niveles previstos en la normativa Estatal. Por tanto, prevé la integración en el procedimiento de Autorización Ambiental Integrada, además del procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental y de las exigencias en materia de accidentes graves, de aquellas otras actuaciones que estén establecidas en su legislación Autonómica ambiental.

---

<sup>668</sup> PERNAS GARCÍA, Juan José, Estudio jurídico sobre la prevención de la contaminación industrial: la autorización ambiental integrada, Atelier, Barcelona, 2004, pp. 162-164.

<sup>669</sup> LÓPEZ JURADO, Borja, La autorización ambiental integrada: estudio sistemático de la Ley16/2002, de prevención y control integrados de la contaminación, Ed. Civitas, Madrid, 2002, p. 351.

A partir de este análisis, podemos destacar que la Ley 16/2002 de Prevención y Control Integrados de la Contaminación, a pesar de diversas críticas a su desfavor, proporcionó al sistema jurídico administrativo Español muchos beneficios y avances en cuanto a la prevención y protección ambiental. Los aspectos más relevantes pueden ser resumidamente relacionados en relación a: introducción del concepto de las Mejores Técnicas Disponibles (MTD) como referencia para establecer los Valores límite de Emisión (VLE); la institución de la Autorización Ambiental Integrada, que integra y coordina procedimientos y Autorizaciones existentes, para lo que es ineludible la total coordinación administrativa de los organismos involucrados en su otorga; promueve el dialogo y el intercambio de información entre las administraciones y sectores industriales y suscita el principio de transparencia informativa, mediante actuaciones como el registro PRTR-España y otros mecanismos de información.

Asimismo, estableció para las industrias un sistema coherente que supone: la exigencia de estar al corriente de las conclusiones sobre MTD definidas o consideradas para su sector; la simplificación de los trámites administrativos; una transparencia informativa de los complejos industriales hacia el público y otras partes interesadas, etc.

## **7 - La Ley 5/2013, de 11 de junio: la transposición parcial de la Directiva de Emisiones Industriales (Directiva 2010/75/UE) y la reforma de la Ley 16/2002 de Prevención Y Control Integrados de la Contaminación**

Importante aclarar que, partiendo de la visión panorámica del régimen actual de Prevención y Control Integrado de la Contaminación, el objetivo de esta parte de este trabajo de investigación es analizar las principales novedades introducidas por la reciente Ley 5/2013<sup>670</sup> en la Ley 16/2002, siguiendo las previsiones de la Directiva 2010/75/UE, también denominada como Directiva de Emisiones Industriales, especialmente en cuanto a la Autorización Ambiental Integrada. Por ello, nos centraremos especialmente en las notas que caracterizan a la modificación operada por la Ley 5/2013 y sus diferentes manifestaciones.

---

<sup>670</sup> BOE de 12 de junio.

La Ley 5/2013, de 11 de junio, se dicta, entre otras cosas, para incorporar parcialmente al derecho Español la Directiva 2010/75/UE<sup>671</sup>, porque el legislador prefiere remitir el contenido técnico de la Directiva a una norma reglamentaria integral, que refunde los reglamentos que hasta el momento regulaban la instalación y funcionamiento de concretas instalaciones. Así, la ley no transpone las disposiciones de carácter técnico de la Directiva de Emisiones para instalaciones de combustión (cap. III), instalaciones de incineración y co-incineración de residuos (cap. IV), instalaciones y actividades que utilicen disolventes orgánicos (cap. V), instalaciones que producen dióxido de titanio (cap. VI), que serán transpuestas mediante el desarrollo reglamentario de la Ley 16/2012<sup>672</sup> (Disposición adicional cuarta, Ley 16/2002).<sup>673</sup>

---

<sup>671</sup> Mediante esta Ley se incorpora parcialmente al derecho Español la Directiva 2010/75/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, sobre las emisiones industriales (prevención y control integrados de la contaminación); en concreto, en la presente norma se dispone la transposición de los siguientes artículos de la misma: 2, 3.1, 3.2, 3.4, 3.5, 3.7, 3.10, 3.11, 3.12, 3.13, 3.14, 3.17, 3.18, 3.19, 3.20, 3.21, 3.22, 3.23, 3.37, 3.38, 4.2, 4.3, 5.1, 7, 8, 10, 11.e), 11.h), 12, 13.7, 14, 15, 17, 18, 19, 20.2, 20.3, 21, 22, 23.1, 24, 26, 71, 72.1, 72.2, 79, 82.1 y 82.2. Vid. "Comentario a la Ley 5/2013, de 11 de junio, por la que se modifican la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación y la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados". Véase: *Prevención de Riesgos Laborales*, 2013, Editorial CISS Leynfor, 14 Jun. 2013. LA LEY 2977/2013. Disponible en <http://laleydigitalespecializadas.laley.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAAAEAO29B2AcSZYlJi9tynt/SvVK1+B0oQiAYBMk2JBAEOzBiM3mkuwdaUcjKasqgeplVmVdZhZAzO2dvPfee++999577733ujudTif33/8/XGZkAWz2zkrayZ4hgKrIH9+fb8/IorZ7LPT33sHz8H+3v2DX3iZ101RLT/b29m9t/Pp7h4+KM6vn1bTN9er/LPzrGzyX7jI2javPzueLYpl0bR1lhaXIX76e+XXn31x/Ob01dnx/wNxAKODXQAAAA==WKE>. Acceso en 01 de ago. de 2013.

<sup>672</sup> Por su parte, la Ley habilita al Gobierno para elaborar, en el plazo de un año, un texto refundido de la LPCIC y de las demás disposiciones en materia de emisiones industriales contenidas en normas con rango de Ley. Por tanto, todas las instalaciones industriales contaminantes mencionadas en los capítulos II a VI de la Directiva serán reguladas en un futuro próximo por dos únicas normas: un Texto Refundido de las disposiciones con rango de Ley y un Real Decreto sobre emisiones industriales. Confróntese ROVIRA DAUDÍ, María José y LOZANO CUTANDA, Blanca. Ley 5/2013, de 11 de junio, por la que se modifican la Ley de prevención y control integrados de la contaminación y la Ley de residuos y suelos contaminados. En *Análisis Jurídico Gómez-Acebo & Pombo*, pp. 01-06. Disponible en <http://www.gomezacebo-pombo.com/index.php/es/conocimiento/analisis/item/854-ley-5-2013-de-11-de-junio-por-la-que-se-modifican-la-ley-de-prevenci%C3%B3n-y-control-integrados-de-la-contaminaci%C3%B3n-y-la-ley-de-residuos-y-suelos-contaminados>. Acceso en 05 de ago. 2013.

<sup>673</sup> El Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente ha publicado en su página Web, en abril de 2012, un Borrador de Real Decreto de Emisiones Industriales. Esta disposición va a suponer la derogación del Real Decreto 509/2007, de 20 de abril, que hasta la fecha constituía la legislación de desarrollo de la Ley 16/2002, del Real Decreto 653/2003, de 30 de mayo, sobre incineración de residuos y del Real Decreto 430/2004, de 12 de marzo, por el que se establecen nuevas normas sobre limitación de emisiones a la atmósfera de determinados agentes contaminantes procedentes de grandes instalaciones de combustión, y se fijan ciertas condiciones para el control de las emisiones a la atmósfera de las refinerías de petróleo. Véase el MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE, Y MEDIO RURAL Y MARINO, "Borrador de Anteproyecto de Ley por el que se modifica la Ley 16/2002, de 1 de Julio, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación", Madrid, 9 de Mayo de 2011. Disponible en [http://www.magrama.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/participacion-publica/Borrador\\_de\\_Real\\_Decreto\\_sobre\\_emisiones\\_industriales\\_tcm7-201616.pdf](http://www.magrama.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/participacion-publica/Borrador_de_Real_Decreto_sobre_emisiones_industriales_tcm7-201616.pdf). Acceso en 10 de ago. 2013.

Con todo, como veremos más adelante, lo más importante es que la Ley 5/2013, de 11 de junio, tiene como principal finalidad el cumplimiento y la incorporación de las modificaciones de la Directiva de 2010 al Derecho interno, siendo establecida para revisar y modificar algunos aspectos de la Ley 16/2012, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación, promoviendo, en especial, una mayor simplificación administrativa del procedimiento, además de busca eliminar requisitos administrativos considerados por el legislador como innecesarios o desproporcionados y clarificar y mejorar el contenido de sus disposiciones. Asimismo, incrementar la densidad de las disposiciones sustantivas y flexibilizar la aplicación de algunas exigencias de acuerdo con una serie de parámetros de control y ampliar el nivel de transparencia de la actuación administrativa.<sup>674</sup>

## 7.1 - Aspectos generales de la Ley

Ahora bien, para cumplir con su responsabilidad de promover la transposición de Directiva de Emisiones Industriales, España constituyó un Borrador de Anteproyecto de Ley de modificación de la Ley de 2002<sup>675</sup>, que se sometió a información pública en Mayo de 2011.

En momento posterior, el Consejo de Ministros del 11 de Octubre de 2012 analizó ya el Anteproyecto de Ley<sup>676</sup>, con el objetivo de promover la reducción de las emisiones de las actividades industriales en la atmósfera, el agua y el suelo, fortaleciendo la aplicación de las Mejores Técnicas Disponibles (MTD), y también mejorar y progresar en la simplificación administrativa e introducir mejoras en la información y comunicación de datos entre las

---

<sup>674</sup> Sobre la transposición de la Directiva de Emisiones Industriales y su incidencia en la Ley 16/2002 de Prevención y Control Integrados de la Contaminación, confróntese el reciente artículo de PERNAS GARCÍA, Juan José. *La transposición de la directiva de emisiones industriales y su incidencia en la ley 16/2002 de prevención y control integrados de la contaminación*, Revista *Actualidad Jurídica Ambiental*, Recopilación mensual núm. 25, Junio 2013, Editorial CIEMAT, Madrid, 2013, pp. 09-64. Disponible en: <[http://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2012/01/2013\\_06\\_Recopilatorio\\_AJA\\_Junio.pdf](http://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2012/01/2013_06_Recopilatorio_AJA_Junio.pdf)>. Acceso en 01 ago. 2013.

<sup>675</sup> Sobre las implicaciones de la nueva Directiva de Emisiones Industriales, y su significado, ver INSTITUTO DE INGENIERÍA DE ESPAÑA-VARIOS AUTORES, “Directiva de Emisiones Industriales”, Documento Preliminar del Grupo de Trabajo (GT-4), Congreso Nacional del Medio Ambiente-CONAMA 2012, Madrid, 26 a 30 de Noviembre de 2012, 116 pp.

<sup>676</sup> MINISTERIO DE AGRICULTURA, ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE, “Presentación del Anteproyecto de Ley que modifica la Ley de Prevención y Control Integrados de la Contaminación”, Madrid, 11 de octubre de 2012.

Administraciones y los titulares de las instalaciones. Tras el análisis y las consideraciones de los objetivos, se elaboró un texto que se complementará con un Real Decreto sobre Emisiones Industriales, como mencionado anteriormente.

A continuación, se remitió para su tramitación parlamentaria al Congreso de los Diputados el Proyecto de Ley<sup>677</sup>, que aunque recibiendo algunas críticas,<sup>678</sup> finalizó la cuestión procedimental, y se ha aprobado como Ley 5/2013, de 11 de Junio, por la que se modifican la Ley 16/2002, de 1 de Julio, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación, y la Ley 22/2011, de 28 de Julio, de Residuos y Suelos Contaminados (BOE del 12 de junio).<sup>679</sup>

La Ley 5/2013 tiene como principal finalidad el cumplimiento y la incorporación de las modificaciones de la Directiva de 2010 al Derecho interno Español, respetando y reafirmando el principio preventivo, entendido como aquel que consiste en evitar la contaminación desde el origen antes de que sea necesaria la minimización de sus efectos o la restauración de recursos afectados.

Asimismo, la Ley 5/2013 introduce en la Ley 16/2002 nuevas disposiciones dirigidas a alcanzar los siguientes objetivos: lograr más simplificación en la

---

<sup>677</sup> BOCG-CD, Serie A, nº 35-1, de 1 de Febrero de 2013.

<sup>678</sup> Juan José Pernas García hace innúmeras críticas y sugerencias en su reciente trabajo publicado en relación a la novedosa ley. En ámbito de procedimiento de elaboración ministerial del anteproyecto y la tramitación parlamentaria, el autor apunta que las principales críticas que se le incidieron se refieren a: el retraso de la transposición al Derecho Español; fuerte presencia de los intereses del sector empresarial en la definición del contenido en la elaboración del anteproyecto y la influencia negativa de la actual crisis económica en la elaboración de normas ambientales, causando fuerte pérdida de fuerza de las políticas ambientales. Asimismo, el aumento de la liberalización económica y de reactivación de la actividad económica y el consiguiente riesgo de reducción del nivel de protección ambiental, caracterizado por las exigencias y límites definidos por el Derecho ambiental comunitario. Además, a esta tendencia se une al hecho de que el Derecho ambiental ha renunciado, en buena medida, a la definición de los aspectos sustantivos exigibles a las instalaciones ambientales, centrándose en la mera determinación de procedimientos administrativos para prevenir el impacto de las actividades. Este hecho provoca una renuncia estatal al ejercicio de su competencia legislativa para aprobar exigencias adicionales a los niveles de protección comunitarios. PERNAS GARCÍA, Juan José. La transposición de la Directiva de Emisiones Industriales y su incidencia en la ley 16/2002 de Prevención y Control Integrados de la Contaminación. Revista Actualidad Jurídica Ambiental, Recopilación mensual núm. 25, Junio 2013,3, Editorial CIEMAT, Madrid, 2013, pp. 09-64. Disponible en: <[http://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2012/01/2013\\_06\\_Recopilatorio\\_AJA\\_Junio.pdf](http://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2012/01/2013_06_Recopilatorio_AJA_Junio.pdf)>. Acceso en 01 ago. 2013.

<sup>679</sup> Sobre los precedentes de la Ley 5/2013, véase FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio. "Nueva normativa sobre emisiones industriales: La modificación de la legislación en materia de prevención y control integrados de la contaminación por Ley 5/2013, de 11 de junio". Ecoiuris, Madrid, 2013, p. 08.



administración del procedimiento y eliminar requisitos administrativos, considerados por el legislador como innecesarios o desproporcionados; clarificar y mejorar el contenido de sus disposiciones; incrementar la consistencia de las disposiciones sustantivas y flexibilizar la aplicación de algunas exigencias con base en un conjunto de parámetros de control y extender el nivel de transparencia de la actuación administrativa.

En cuanto al ámbito de aplicación del nuevo texto prescrito en el artículo 2, se aumentan las instalaciones sujetas del Anejo 1 a 14 grupos o familias<sup>680</sup>. A tal efecto,

---

<sup>680</sup> Se modifica en anejo 1, que queda redactado de la siguiente forma: ANEJO 1-Categorías de actividades e instalaciones contempladas en el artículo 2. Nota: los valores umbral mencionados en cada una de las actividades relacionadas en la siguiente tabla se refieren, con carácter general, a capacidades de producción o a productos. Si un mismo titular realiza varias actividades de la misma categoría en la misma instalación, se sumarán las capacidades de dichas actividades. Para las actividades de gestión de residuos este cálculo se aplicará a las instalaciones incluidas en los apartados 5.1, 5.3 y 5.4.1. Instalaciones de combustión. 1.1 Instalaciones de combustión con una potencia térmica nominal total igual o superior a 50 MW: a) Instalaciones de producción de energía eléctrica en régimen ordinario o en régimen especial, en las que se produzca la combustión de combustibles fósiles, residuos o biomasa. b) Instalaciones de cogeneración, calderas, generadores de vapor o cualquier otro equipamiento o instalación de combustión existente en una industria, sea ésta o no su actividad principal; 1.2 Refinerías de petróleo y gas: a) Instalaciones para el refinado de petróleo o de crudo de petróleo. b) Instalaciones para la producción de gas combustible distinto del gas natural y gases licuados del petróleo. 1.3 Coquerías. 1.4 Instalaciones de gasificación y licuefacción de: a) carbón; b) otros combustibles, cuando la instalación tenga una potencia térmica nominal igual o superior a 20 MW. 2. Producción y transformación de metales. 2.1 Instalaciones de calcinación o sinterización de minerales metálicos incluido el mineral sulfurado. 2.2 Instalaciones para la producción de fundición o de aceros brutos (fusión primaria o secundaria), incluidas las correspondientes instalaciones de fundición continua de una capacidad de más de 2,5 toneladas por hora. 2.3 Instalaciones para la transformación de metales ferrosos: a) Laminado en caliente con una capacidad superior a 20 toneladas de acero bruto por hora. b) Forjado con martillos cuya energía de impacto sea superior a 50 kilojulios por martillo y cuando la potencia térmica utilizada sea superior a 20 MW. c) Aplicación de capas de protección de metal fundido con una capacidad de tratamiento de más de 2 toneladas de acero bruto por hora. 2.4 Fundiciones de metales ferrosos con una capacidad de producción de más de 20 toneladas por día. 2.5 Instalaciones: a) Para la producción de metales en bruto no ferrosos a partir de minerales, de concentrados o de materias primas secundarias mediante procedimientos metalúrgicos, químicos o electrolíticos. b) Para la fusión de metales no ferrosos, inclusive la aleación, así como los productos de recuperación y otros procesos con una capacidad de fusión de más de 4 toneladas para el plomo y el cadmio o 20 toneladas para todos los demás metales, por día. 2.6 Instalaciones para el tratamiento de superficie de metales y materiales plásticos por procedimiento electrolítico o químico, cuando el volumen de las cubetas o de las líneas completas destinadas al tratamiento empleadas sea superior a 30 m<sup>3</sup>. 3. Industrias minerales. 3.1 Producción de cemento, cal y óxido de magnesio: a) i) fabricación de cemento por molienda con una capacidad de producción superior a 500 toneladas diarias; ii) fabricación de clínker en hornos rotatorios con una capacidad de producción superior a 500 toneladas diarias, o en hornos de otro tipo con una capacidad de producción superior a 50 toneladas por día; b) producción de cal en hornos con una capacidad de producción superior a 50 toneladas diarias; c) producción de óxido de magnesio en hornos con una capacidad de producción superior a 50 toneladas diarias. 3.2 Sin contenido. 3.3 Instalaciones para la fabricación de vidrio incluida la fibra de vidrio, con una capacidad de fusión superior a 20 toneladas por día. 3.4 Instalaciones para la fundición de materiales minerales, incluida la fabricación de fibras minerales con una capacidad de fundición superior a 20 toneladas por día. 3.5 Instalaciones para la fabricación de productos cerámicos mediante horneado, en particular tejas, ladrillos, refractarios, azulejos, gres cerámico o productos cerámicos ornamentales o de uso doméstico, con una capacidad de producción superior a 75

---

toneladas por día, o una capacidad de horneado de más de 4 m<sup>3</sup> y demás de 300 kg/m<sup>3</sup> de densidad de carga por horno. 4. Industrias químicas. A efectos de la presente sección y de la descripción de las categorías de actividades incluidas en la misma, fabricación, significa la fabricación a escala industrial, mediante transformación química o biológica de los productos o grupos de productos mencionados en los puntos 4.1 a 4.6. 4.1 Instalaciones químicas para la fabricación de productos químicos orgánicos, en particular: a) Hidrocarburos simples (lineales o cíclicos, saturados o insaturados, alifáticos o aromáticos). b) Hidrocarburos oxigenados, tales como alcoholes, aldehídos, cetonas, ácidos orgánicos, ésteres y mezclas de ésteres acetatos, éteres, peróxidos, resinas epoxi. c) Hidrocarburos sulfurados. d) Hidrocarburos nitrogenados, en particular, aminas, amidas, compuestos nitrosos, nítricos o nitratos, nitrilos, cianatos e isocianatos. e) Hidrocarburos fosforados. f) Hidrocarburos halogenados. g) Compuestos orgánicos metálicos. h) Materias plásticas (polímeros, fibras sintéticas, fibras a base de celulosa). i) Cauchos sintéticos. j) Colorantes y pigmentos. k) Tensioactivos y agentes de superficie. 4.2 Instalaciones químicas para la fabricación de productos químicos inorgánicos como: a) Gases y, en particular, el amoniaco, el cloro o el cloruro de hidrógeno, el flúor o fluoruro de hidrógeno, los óxidos de carbono, los compuestos de azufre, los óxidos del nitrógeno, el hidrógeno, el dióxido de azufre, el dicloruro de carbono. b) Ácidos y, en particular, el ácido crómico, el ácido fluorhídrico, el ácido fosfórico, el ácido nítrico, el ácido clorhídrico, el ácido sulfúrico, el ácido sulfúrico fumante, los ácidos sulfurados. c) Bases y, en particular, el hidróxido de amonio, el hidróxido potásico, el hidróxido sódico. d) Sales como el cloruro de amonio, el clorato potásico, el carbonato potásico (potasa), el carbonato sódico (sosa), los perboratos, el nitrato argéntico. e) No metales, óxidos metálicos u otros compuestos inorgánicos como el carburo de calcio, el silicio, el carburo de silicio. 4.3 Instalaciones químicas para la fabricación de fertilizantes a base de fósforo, de nitrógeno o de potasio (fertilizantes simples o compuestos). 4.4 Instalaciones químicas para la fabricación de productos fitosanitarios o de biocidas 4.5 Instalaciones químicas que utilicen un procedimiento químico o biológico para la fabricación de medicamentos, incluidos los productos intermedios. 4.6 Instalaciones químicas para la fabricación de explosivos. 5. Gestión de residuos. 5.1 Instalaciones para la valorización o eliminación de residuos peligrosos, con una capacidad de más de 10 toneladas por día que realicen una o más de las siguientes actividades: a) tratamiento biológico; b) tratamiento físico-químico; c) combinación o mezcla previas a las operaciones mencionadas en los apartados 5.1 y 5.2; d) reenvasado previo a cualquiera de las operaciones mencionadas en los apartados 5.1 y 5.2; e) recuperación o regeneración de disolventes; f) reciclado o recuperación de materias inorgánicas que no sean metales o compuestos metálicos; g) regeneración de ácidos o de bases; h) valorización de componentes utilizados para reducir la contaminación; i) valorización de componentes procedentes de catalizadores; j) regeneración o reutilización de aceites; k) embalse superficial (por ejemplo, vertido de residuos líquidos o lodos en pozos, estanques o lagunas, etc.). 5.2 Instalaciones para la valorización o eliminación de residuos en plantas de incineración o co-incineración de residuos: a) para los residuos no peligrosos con una capacidad superior a tres toneladas por hora; b) para residuos peligrosos con una capacidad superior a 10 toneladas por día. 5.3 Instalaciones para la eliminación de los residuos no peligrosos con una capacidad de más de 50 toneladas por día, que incluyan una o más de las siguientes actividades, excluyendo las incluidas en el Real Decreto-ley 11/1995, de 28 de diciembre, por el que se establecen las normas aplicables al tratamiento de las aguas residuales urbanas: a) tratamiento biológico; b) tratamiento físico-químico; c) tratamiento previo a la incineración o co-incineración; d) tratamiento de escorias y cenizas; e) tratamiento en trituradoras de residuos metálicos, incluyendo residuos eléctricos y electrónicos, y vehículos al final de su vida útil y sus componentes. 5.4 Valorización, o una mezcla de valorización y eliminación, de residuos no peligrosos con una capacidad superior a 75 toneladas por día que incluyan una o más de las siguientes actividades, excluyendo las incluidas en el Real Decreto-ley 11/1995, de 28 de diciembre, por el que se establecen las normas aplicables al tratamiento de las aguas residuales urbanas: a) tratamiento biológico; b) tratamiento previo a la incineración o co-incineración; c) tratamiento de escorias y cenizas; d) tratamiento en trituradoras de residuos metálicos, incluyendo residuos eléctricos y electrónicos, y vehículos al final de su vida útil y sus componentes Cuando la única actividad de tratamiento de residuos que se lleve a cabo en la instalación sea la digestión anaeróbica, los umbrales de capacidad para esta actividad serán de 100 toneladas al día. 5.5 Vertederos de todo tipo de residuos que reciban más de 10 toneladas por día o que tengan una capacidad total de más de 25.000 toneladas con exclusión de los vertederos de residuos inertes. 5.6 Almacenamiento temporal de los residuos peligrosos no incluidos en el apartado 5.5 en espera de la aplicación de alguno de los tratamientos mencionados en el apartado 5.1, 5.2, 5.5 y 5.7, con una capacidad total superior a 50 toneladas, excluyendo el almacenamiento temporal, pendiente de recogida, en el sitio donde el residuo es generado. 5.7 Almacenamiento subterráneo de residuos peligrosos con una capacidad total superior a 50 toneladas. 6. Industria derivada de la madera. 6.1 Instalaciones industriales destinadas a la fabricación de: a) Pasta de papel a partir de madera o de otras

en concreto, se integran la industria derivada de la madera, que antes se incluía como industria del papel y carbón, la industria de conservación de la madera y el tratamiento de aguas, y se separan la industria del carbono y la captura de CO<sub>2</sub>. Asimismo se precisan los umbrales de capacidad de muchas de las instalaciones incluidas, y se elimina la previsión que permitía la intervención de las Comunidades Autónomas en relación con otras actividades no previstas en el Anejo. La nueva norma mantiene la excepción de las instalaciones o partes de las mismas utilizadas para la investigación, desarrollo y experimentación de nuevos productos o procesos.<sup>681</sup>

---

materias fibrosas; b) Papel o cartón con una capacidad de producción de más de 20 toneladas diarias. 6.2 Instalaciones de producción de celulosa con una capacidad de producción superior a 20 toneladas diarias. 6.3 Instalaciones industriales destinadas a la fabricación de uno o más de los siguientes tableros derivados de la madera: tableros de virutas de madera orientadas, tableros aglomerados o tableros de cartón comprimido, con una capacidad de producción superior a 600 m<sup>3</sup> diarios. 7. Industria textil. 7.1 Instalaciones para el tratamiento previo (operaciones de lavado, blanqueo, mercerización) o para el tinte de fibras o productos textiles cuando la capacidad de tratamiento supere las 10 toneladas diarias. 8. Industria del cuero. 8.1 Instalaciones para el curtido de cueros cuando la capacidad de tratamiento supere las 12 toneladas de productos acabados por día. 9. Industria agroalimentarias y explotaciones ganaderas. 9.1 Instalaciones para: a) Mataderos con una capacidad de producción de canales superior a 50 toneladas/día. b) Tratamiento y transformación, diferente del mero envasado, de las siguientes materias primas, tratadas o no previamente, destinadas a la fabricación de productos alimenticios o piensos a partir de: i) Materia prima animal (que no sea exclusivamente la leche) de una capacidad de producción de productos acabados superior a 75 toneladas/día; ii) Materia prima vegetal de una capacidad de producción de productos acabados superior a 300 toneladas por día o 600 toneladas por día en caso de que la instalación funcione durante un período no superior a 90 días consecutivos en un año cualquiera; iii) solo materias primas animales y vegetales, tanto en productos combinados como por separado, con una capacidad de producción de productos acabados en toneladas por día superior a: – 75 si A es igual o superior a 10, o– [300 – (22,5 × A)] en cualquier otro caso, donde «A» es la porción de materia animal (en porcentaje del peso) de la capacidad de producción de productos acabados. El envase no se incluirá en el peso final del producto. La presente subsección no será de aplicación cuando la materia prima sea solo leche c) Tratamiento y transformación solamente de la leche, con una cantidad de leche recibida superior a 200 toneladas por día (valor medio anual). 9.2 Instalaciones para la eliminación o el aprovechamiento de carcasas o desechos de animales con una capacidad de tratamiento superior a 10 toneladas/día. 9.3 Instalaciones destinadas a la cría intensiva de aves de corral o de cerdos que dispongan de más de: a) 40.000 plazas si se trata de gallinas ponedoras o del número equivalente en excreta de nitrógeno para otras orientaciones productivas de aves de corral. b) 2.000 plazas para cerdos de cebo de más de 30 kg. c) 750 plazas para cerdas reproductoras. 10. Consumo de disolventes orgánicos. 10.1 Instalaciones para tratamiento de superficie de materiales, de objetos o productos con utilización de disolventes orgánicos, en particular para aprestarlos, estamparlos, revestirlos y desengrasarlos, impermeabilizarlos, pegarlos, enlazarlos, limpiarlos o impregnarlos, con una capacidad de consumo de disolventes orgánicos de más de 150 kg de disolvente por hora o más de 200 toneladas/año. 11. Industria del carbono. 11.1 Instalaciones para fabricación de carbono sinterizado o electrografito por combustión o grafitación. 12. Industria de conservación de la madera. 12.1 Conservación de la madera y de los productos derivados de la madera utilizando productos químicos, con una capacidad de producción superior a 75 m<sup>3</sup> diarios, distinta de tratamientos para combatir la albura exclusivamente. 13. Tratamiento de aguas. 13.1 Tratamiento independiente de aguas residuales, no contemplado en la legislación sobre aguas residuales urbanas, y vertidas por una instalación contemplada en el presente anejo. 14. Captura de CO<sub>2</sub>. 14.1 Captura de flujos de CO<sub>2</sub> procedentes de instalaciones incluidas en el presente anejo con fines de almacenamiento geológico con arreglo a la Ley 40/2010, de 29 de diciembre, de almacenamiento geológico de dióxido de carbono.»

<sup>681</sup> En relación a la finalidad y ámbito de aplicación de la nueva ley, confróntese FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio. Nueva normativa sobre emisiones industriales: La modificación de la

En cuanto a definiciones técnicas, se precisan algunos de los conceptos del artículo 3 y se aumenta la lista de las definiciones legales. Se numeran los apartados del artículo, pasando las letras a) a p) a ser los números 1 a 17 respectivamente; se modifica el encabezamiento, así como los apartados: 1, 5, 7, 10, 12, 15 y 17; y se añaden los nuevos apartados 18 a 31 en el artículo 3. Importante recordar que la Ley 5/2013 no transpone de forma plena las definiciones de la Directiva 2010/75/UE, dejando fuera aquellas de contenido más técnico que serán incorporadas al desarrollo reglamentario de la Ley.

El citado dispositivo se refiere a las definiciones de los siguientes temas: Autorización Ambiental Integrada; Modificación Sustancial; Definiciones del Titular; Sustancia; Valores límite de Emisión; Mejores Técnicas Disponibles (MTD), definiéndose los términos Técnicas, Técnicas Disponibles y Mejores. Asimismo en relación a la definición de Personas Interesadas; Documento de referencia MTD; Conclusiones sobre las MTD; Niveles de emisión asociados con las Mejores Técnicas Disponibles; Técnica Emergente; Sustancias Peligrosas e Informe base o de la situación de partida. Del mismo modo en cuanto a la Inspección ambiental; Suelo; Contaminación; Emisión; Aguas subterráneas; Aves de corral; Residuo y Residuo peligroso”<sup>682</sup>

---

legislación en materia de prevención y control integrados de la contaminación por Ley 5/2013, de 11 de junio". Editorial LA LEY Número 8150, Madrid, Septiembre 2013, LA LEY 4875/2013, pp. 10-17.

<sup>682</sup> El artículo 3 señala las definiciones en los siguientes términos: "A efectos de lo dispuesto en esta Ley, y sus reglamentos de desarrollo, se entenderá por: 1. "Autorización ambiental integrada": 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. Tal autorización podrá ser válida para una o más instalaciones o partes de instalaciones que tengan la misma ubicación. 5. "Modificación sustancial": cualquier modificación realizada en una instalación que, en opinión del órgano competente para otorgar la autorización ambiental integrada y de acuerdo con los criterios establecidos en el artículo 10, apartados 4 y 5, pueda tener repercusiones perjudiciales o importantes en las personas y el medio ambiente. 7. "Titular": cualquier persona física o jurídica que explote total o parcialmente, o posea, la instalación. 10. "Sustancia": los elementos químicos y sus compuestos, con la excepción de las siguientes sustancias: 1.º) Las sustancias radiactivas reguladas en la Ley 25/1964, de 29 de abril, sobre energía nuclear. 2.º) Los organismos y microorganismos modificados genéticamente, tal como se definen en el artículo 2 de la Ley 9/2003, de 25 de abril, por la que se establece el régimen jurídico de la utilización confinada, liberación voluntaria y comercialización de organismos modificados genéticamente, y haciendo uso de las técnicas de modificación genéticas previstas en el artículo 3 del Real Decreto 178/2004, de 30 de enero, por el que se aprueba el reglamento general para el desarrollo y ejecución de la Ley 9/2003, de 25 de abril, por la que se establece el régimen jurídico de la utilización confinada, liberación voluntaria y comercialización de organismos modificados genéticamente. 12. "Valores límite de emisión": la masa o la energía

---

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. 15. “Mejores técnicas disponibles (MTD)”: la fase más eficaz y avanzada de desarrollo de las actividades y de sus modalidades de explotación, que demuestren la capacidad práctica de determinadas técnicas para constituir la base de los valores límite de emisión y otras condiciones de la autorización destinadas a evitar o, cuando ello no sea practicable, reducir las emisiones y el impacto en el conjunto del medio ambiente y la salud de las personas. A estos efectos se entenderá por: 1.º) “Técnicas”: la tecnología utilizada junto con la forma en que la instalación esté diseñada, construida, mantenida, explotada y paralizada. 2.º) “Técnicas disponibles”: las técnicas desarrolladas a una escala que permita su aplicación en el contexto del sector industrial correspondiente, en condiciones económica y técnicamente viables, tomando en consideración los costes y los beneficios, tanto si las técnicas se utilizan o producen en España como si no, siempre que el titular pueda tener acceso a ellas en condiciones razonables. 3.º) “Mejores”: las técnicas más eficaces para alcanzar un alto nivel general de protección del medio ambiente en su conjunto. 17. Personas interesadas: 1.º Todos aquellos en quienes concurren cualquiera de las circunstancias previstas en el artículo 31 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. 2.º Cualesquiera personas jurídicas sin ánimo de lucro que cumplan los siguientes requisitos: – Que tengan entre los fines acreditados en sus estatutos la protección del medio ambiente en general o la de alguno de sus elementos en particular, y que tales fines puedan resultar afectados por la toma de una decisión sobre la concesión o revisión de la Autorización Ambiental Integrada o de sus condiciones. – Que lleve dos años legalmente constituida y venga ejerciendo de modo activo las actividades necesarias para alcanzar los fines previstos en sus estatutos. – Que según sus estatutos desarrolle su actividad en un ámbito territorial que resulte afectado por la instalación para la que se solicita la autorización ambiental integrada. 18. “Documento de referencia MTD”: documento resultante del intercambio de información organizado con arreglo al artículo 13 de la Directiva 2010/75/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre, sobre las Emisiones Industriales, elaborado para determinadas actividades, en el que se describen, en particular, las técnicas aplicadas, las emisiones actuales y los niveles de consumo, las técnicas que se tienen en cuenta para determinar las mejores técnicas disponibles, así como las conclusiones relativas a las MTD y las técnicas emergentes, tomando especialmente en consideración los criterios que se enumeran en el anejo 3. 19. “Conclusiones sobre las MTD”: decisión de la Comisión Europea que contiene las partes de un documento de referencia MTD donde se establecen las conclusiones sobre las mejores técnicas disponibles, su descripción, la información para evaluar su aplicabilidad, los niveles de emisión asociados a las mejores técnicas disponibles, las mediciones asociadas, los niveles de consumo asociados y, si procede, las medidas de rehabilitación del emplazamiento de que se trate. 20. “Niveles de emisión asociados con las mejores técnicas disponibles”: el rango de niveles de emisión obtenido en condiciones normales de funcionamiento haciendo uso de una de las mejores técnicas disponibles o de una combinación de las mejores técnicas disponibles, según se describen en las conclusiones sobre las MTD, expresado como una media durante un determinado período de tiempo, en condiciones de referencia específicas. 21. “Técnica emergente”: una técnica novedosa para una actividad industrial que, si se desarrolla comercialmente, puede aportar un nivel general más alto de protección del medio ambiente o al menos el mismo nivel de protección del medio ambiente y unos ahorros de costes superiores a los que se obtendrían con las mejores técnicas disponibles actuales. 22. “Sustancias peligrosas”: sustancias o mezclas definidas en el artículo 3, del Reglamento (CE) n.º 1272/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, sobre clasificación, etiquetado y envasado de sustancias y mezclas. 23. “Informe base o de la situación de partida”: es el informe de la situación de partida que contiene la información sobre el estado de la contaminación del suelo y las aguas subterráneas por sustancias peligrosas relevantes. 24. “Inspección ambiental”: toda acción llevada a cabo por la autoridad competente o en nombre de ésta para comprobar, fomentar y asegurar la adecuación de las instalaciones a las condiciones de las autorizaciones ambientales integradas y controlar, en caso necesario, su repercusión ambiental. Se incluyen en esta definición, entre otras acciones: las visitas in situ, la medición de emisiones, la comprobación de informes internos y documentos de seguimiento, la verificación de autocontroles, la comprobación de técnicas usadas y la adecuación de la gestión ambiental de la instalación. El fin de la inspección es garantizar el cumplimiento de la normativa ambiental de las actividades o instalaciones bajo el ámbito de aplicación de esta norma. 25. “Suelo”: la capa superior de la corteza terrestre, situada entre el lecho rocoso y la superficie, compuesta por partículas minerales, materia orgánica, agua, aire y organismos vivos y que constituye la interfaz entre la tierra, el aire y el agua, lo que le confiere capacidad de desempeñar tanto funciones naturales como de uso. No tendrán tal consideración aquellos permanentemente cubiertos por una lámina de agua superficial. 26. “Contaminación”: la introducción directa o indirecta, mediante la actividad humana, de sustancias, vibraciones, calor o ruido

Notase que la Ley 5/2013 introduce algunas nuevas definiciones o modifica algunas ya existentes, buscando a mejorar la redacción, a eliminar términos imprecisos o a optimizar técnicamente la Ley, al suprimir el contenido dispositivo de parte de algunas definiciones, trasladándolo al articulado de la norma.<sup>683</sup>

De las nuevas definiciones antes expuestas, además de la Autorización Ambiental Integrada (de la que analizaremos más adelante con detalles), las más destacables y que merecen un breve comentario por hacer parte del grupo de condiciones que componen el contenido de la Autorización Ambiental Integrada, son: los Documentos de Referencia sobre las MTD, los ya conocidos "BAT Reference Documents" o "BREF" (art. 3, letra q); las Conclusiones sobre las MTD (art. 3, letra r); Niveles de Emisión Asociados con las Mejores Técnicas Disponibles (art. 3, letra s); la Técnica Emergente (art. 3, letra t); Informe Base o de la situación de partida (art. 3, letra v); Inspección Ambiental (art. 3, letra w), cuyos cuales se corresponden con las recogidas por la Directiva de Emisiones Industriales de 2010.<sup>684</sup>

La nueva definición introducida sobre los Documentos de Referencia de las Mejores Técnicas Disponibles, o "BREF" por la nueva Ley en el artículo 3 letra q, dice:

---

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. 27. "Emisión": 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. 28. "Aguas subterráneas": todas las aguas que se encuentran bajo la superficie del suelo en la zona de saturación y en contacto directo con el suelo o el subsuelo. 29. "Aves de corral": las aves de corral tal como se definen en el artículo 2, 4 del Real Decreto 1888/2000, de 22 de noviembre, por el que se establecen condiciones de sanidad animal aplicables a los intercambios comunitarios y las importaciones de aves de corral y de huevos para incubar procedentes de países terceros. 30. "Residuo": cualquier residuo, como queda definido en el artículo 3 a) de la Ley 22/2011, de 28 de julio. 31. "Residuo peligroso": cualquier residuo peligroso, como se define en el artículo 3.e) de la Ley 22/2011, de 28 de julio."

<sup>683</sup> PERNAS GARCÍA, Juan José. La transposición de la Directiva de Emisiones Industriales y su incidencia en la ley 16/2002 de Prevención y Control Integrados de la Contaminación. Revista Actualidad Jurídica Ambiental, Recopilación mensual núm. 25, Junio 2013,3, Editorial CIEMAT, Madrid, 2013, pp. 20-23. Disponible en: <[http://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2012/01/2013\\_06\\_Recopilatorio\\_AJA\\_Junio.pdf](http://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2012/01/2013_06_Recopilatorio_AJA_Junio.pdf)>. Acceso en 01 ago. 2013.

<sup>684</sup> Sobre las novedosas definiciones, confróntese CANALES, Carmen. Instrumentos Legales para la Transposición de la Directiva de Emisiones Industriales. Trabajo presentado en la Jornada Directiva de Emisiones Industriales, realizado en 21/02/2013, en la Cámara de Cantabria. Disponible en: <[http://www.camaracantabria.com/medio\\_ambiente/descargas/presentacion21.pdf](http://www.camaracantabria.com/medio_ambiente/descargas/presentacion21.pdf)>. Acceso en 01 de septiembre de 2013.

“Documento de referencia MTD”: documento resultante del intercambio de información organizado con arreglo al artículo 13 de la Directiva 2010/75/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre, sobre las Emisiones Industriales, elaborado para determinadas actividades, en el que se describen, en particular, las técnicas aplicadas, las emisiones actuales y los niveles de consumo, las técnicas que se tienen en cuenta para determinar las mejores técnicas disponibles, así como las conclusiones relativas a las MTD y las técnicas emergentes, tomando especialmente en consideración los criterios que se enumeran en el anejo 3”

Ya hemos visto la definición y los comentarios sobre los Documentos de Referencia de las Mejores Técnicas Disponibles, o "BREF", por ocasión del estudio de la Directiva 2010/75/UE y análisis de la LPCIC, razón por lo cual nos limitaremos a transcribir el nuevo texto legal y dispensamos mayores comentarios en esta ocasión.

Asimismo, la Directiva de Emisiones y la Ley 5/2013 han introducido el concepto de Conclusiones sobre las MTD, que se quedó de la siguiente forma:

“Conclusiones sobre las MTD”: decisión de la Comisión Europea que contiene las partes de un documento de referencia MTD donde se establecen las conclusiones sobre las mejores técnicas disponibles, su descripción, la información para evaluar su aplicabilidad, los niveles de emisión asociados a las mejores técnicas disponibles, las mediciones asociadas, los niveles de consumo asociados y, si procede, las medidas de rehabilitación del emplazamiento de que se trate.”

La Decisión de la Comisión de 10 de febrero de 2012, por la que se instituyen normas en relación con las guías sobre la recogida de datos y las orientaciones sobre la redacción de Documentos de Referencia MTD y sobre su aseguramiento de la calidad a que se refiere la Directiva 2010/75/UE sobre las emisiones industriales, dispone que las Conclusiones sobre las MTD consistirán en una serie de conclusiones específicas que indiquen las técnicas o combinaciones de técnicas que son MTD para conseguir un objetivo ambiental dado.

Por lo tanto, estas Conclusiones relativas a las MTD son un nuevo parámetro introducido por la Directiva de Emisiones Industriales; que se extraen de los BREF y se aprueban mediante Decisión de la Comisión Europea para cada tipo de actividad industrial incluida en el ámbito de aplicación de la Directiva.

Las Conclusiones se adoptarán mediante decisión de ejecución de la Comisión Europea, a través de actos de ejecución de aprobación, que son actos de naturaleza jurídica peculiar, por ser normas jurídicas de contenido técnico no imperativo<sup>685</sup> que tienen como destinatarios los Estados, que concretan para cada categoría de instalación el concepto de MTD de la Directiva de Emisiones Industriales, con la finalidad de asegurar las condiciones uniformes de ejecución de este estándar técnico de referencia y evitar prácticas administrativas diversas con efectos dañinos al medio ambiente, además de perjudicar el sistema de competencia.

Con la aprobación mediante acto de ejecución de las Conclusiones sobre las MTD y el otorgamiento claro del papel de documento técnico de referencia para el Órgano Autorizatorio competente, la Directiva de Emisiones intensifica la fuerza jurídica de las MTD y las configura claramente como parámetro de razonabilidad y proporcionalidad de la actuación administrativa.<sup>686</sup>

A pesar de que estas Conclusiones no tienen carácter vinculante por sí mismas, la Directiva de Emisiones Industriales exige que en las Autorizaciones se respeten los Niveles de Emisión que contienen, aunque sin prescribir la utilización de una técnica o tecnología precisa.<sup>687</sup>

---

<sup>685</sup> PERNAS GARCÍA, Juan José. La transposición de la Directiva de Emisiones Industriales y su incidencia en la ley 16/2002 de Prevención y Control Integrados de la Contaminación. *Revista Actualidad Jurídica Ambiental*, Recopilación mensual núm. 25, Junio 2013,3, Editorial CIEMAT, Madrid, 2013, pp. 40-41. Disponible en: <[http://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2012/01/2013\\_06\\_Recopilatorio\\_AJA\\_Junio.pdf](http://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2012/01/2013_06_Recopilatorio_AJA_Junio.pdf)>. Acceso en 01 ago. 2013.

<sup>686</sup> La doctrina señala que: "los documentos de referencia y, especialmente, las conclusiones sobre las MTD tienen la función jurídica de delimitar "(...) el ámbito de la razonabilidad técnica que la autoridad competente deberá tener en cuenta, puesto que sólo se podrá separar de lo consignado en ellas cuando concurren otras razones de mayor peso y en los términos contemplados en la Directiva" BETANCOR RODRÍGUEZ, Andrés, "Valores límite de emisión de las instalaciones de combustión en el Derecho de la Unión ¿cómo controlar el poder de la Administración para establecer valores más severos?", *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 29, 2012, p. 15.

<sup>687</sup> Confróntese ROVIRA DAUDÍ, María José y LOZANO CUTANDA, Blanca. Ley 5/2013, de 11 de junio, por la que se modifican la Ley de prevención y control integrados de la contaminación y la Ley de residuos y suelos contaminados. En *Análisis Jurídico Gómez-Acebo & Pombo*, pp. 02-03. Disponible en <<http://www.gomezacebo-pombo.com/index.php/es/conocimiento/analisis/item/854-ley-5-2013-de-11-de-junio-por-la-que-se-modifican-la-ley-de-prevenci%C3%B3n-y-control-integrados-de-la-contaminaci%C3%B3n-y-la-ley-de-residuos-y-suelos-contaminados>>. Acceso en 05 de ago. 2013.



La otra novedad es la inserción producida por el artículo 3, letra s, LPCIC, que define los Niveles de Emisión asociados con las Mejores Técnicas Disponibles como:

“el rango de niveles de emisión obtenido en condiciones normales de funcionamiento haciendo uso de una de las mejores técnicas disponibles o de una combinación de las mejores técnicas disponibles, según se describen en las conclusiones relativas a las MTD, expresado como una media durante un determinado período de tiempo, en condiciones de referencia específicas”.

Los Niveles de Emisión asociados a las MTD son la referencia para la determinación de los VLE. Con todo, los Niveles de Emisión fijados por las Conclusiones no son graduaciones fijas, sino que se establecen entre un máximo y un mínimo. A tal efecto, la Decisión de la Comisión de 10 de febrero de 2012 dispone que las Conclusiones sobre una MTD con Niveles de Emisión asociados a las MTD incluirán un rango numérico de niveles de emisión.

Importante señalar que la Directiva de Emisiones y la LPCIC otorgan de eficacia jurídica vinculante a los Niveles de Emisión asociados a las Mejores Técnicas Disponibles previstos en ellas. Es decir, a pesar de que las conclusiones sobre las MTD no poseen naturaleza vinculante, la LPCIC y la Directiva de Emisiones Industriales atribuyen este efecto vinculante a los Niveles de Emisión asociados a las MTD determinados por ellas, que deben ser asegurados en el momento de otorgar la Autorización Ambiental Integrada. Así se manifiesta la doctrina:

"No obstante, dicho esto, la LPCIC dispone que el órgano autorizador debe garantizar los niveles asociados de comportamiento ambiental que, en su caso, se hayan establecido en las “conclusiones sobre las MTD”. Debe fijar los valores límite de emisión dentro del rango de emisiones concretados en el citado documento. Así, los valores límite establecidos para una concreta instalación no pueden superar los niveles de emisión asociados a las mejores técnicas disponibles (art. 7.4, LPCIC). Por ello pese a que las “conclusiones sobre las MTD” no tienen por sí mismas carácter imperativo, la Directiva de emisiones y la LPCIC dotan de eficacia jurídica vinculante a los niveles de emisión asociados a las mejores técnicas disponibles previstos en ellas. La regulación de control integrado reenvía a estas normas de contenido técnico, resultado en parte del consenso con los sectores afectados, la determinación dinámica del nivel de riesgo socialmente aceptable, ante la imposibilidad del

Derecho para fijar las condiciones de ejercicio de las actividades industriales debido a la complejidad y el dinamismo de la técnica."<sup>688</sup>

Sin embargo, las normas legales no determinan la aplicación de ninguna de las técnicas o combinaciones de técnicas reveladas en las conclusiones sobre las MTD, caracterizando una obligación no de medios, sino apenas de resultados.

La Técnica Emergente también incluida de forma expresa y novedosa, según dispone el artículo 3, letra t, es definida como:

"Técnica emergente: una técnica novedosa para una actividad industrial que, si se desarrolla comercialmente, puede aportar un nivel general más alto de protección del medio ambiente o al menos el mismo nivel de protección del medio ambiente y unos ahorros de costes superiores a los que se obtendrían con las mejores técnicas disponibles actuales".

El concepto de Técnicas Emergentes conlleva a un aspecto de incentivo a la innovación y el desarrollo tecnológico. Ello porque esta previsión forma la convicción de la Comisión Europea de que la legislación en materia de emisiones industriales debe desempeñar un papel activo para estimular el desarrollo y la utilización de tecnologías ambientales.

Otra definición incluida dice respecto al Informe Base o de la Situación de Partida, según dispone el artículo 3, letra v (art. 1.17, incluye art. 22 bis de la Ley 16/2002):

"Informe base o de la situación de partida": es el informe de la situación de partida que contiene la información sobre el estado de la contaminación del suelo y las aguas subterráneas por sustancias peligrosas relevantes".

El Informe base o de la situación de partida es un instrumento que permite, en la medida de lo posible, realizar una comparación cuantitativa entre el estado del emplazamiento de la instalación descrita en el Informe y el estado de dicho

---

<sup>688</sup> PERNAS GARCÍA, Juan José. La transposición de la Directiva de Emisiones Industriales y su incidencia en la ley 16/2002 de Prevención y Control Integrados de la Contaminación. Revista Actualidad Jurídica Ambiental, Recopilación mensual núm. 25, Junio 2013,3, Editorial CIEMAT, Madrid, 2013, pp. 40-41. Disponible en: <[http://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2012/01/2013\\_06\\_Recopilatorio\\_AJA\\_Junio.pdf](http://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2012/01/2013_06_Recopilatorio_AJA_Junio.pdf)>. Acceso en 01 ago. 2013.

emplazamiento tras el cese definitivo de actividades, a fin de determinar si se ha producido un incremento significativo de la contaminación del suelo y de las aguas subterráneas. Respecto a su contenido, dicho informe incluirá la información relativa a los datos sobre la utilización actual y, si estuviera disponible, la relativa a los usos previos del terreno y los datos que reflejen el estado del suelo y de las aguas subterráneas respecto de las sustancias peligrosas relevantes.<sup>689</sup>

Finalmente, la Directiva de Emisiones y la Ley 5/2013 ha introducido el concepto de Inspección Ambiental en los siguientes términos (el artículo 1.24, modifica artículo 30 de la Ley 16/2002):

“Inspección ambiental”: toda acción llevada a cabo por la autoridad competente o en nombre de ésta para comprobar, fomentar y asegurar la adecuación de las instalaciones a las condiciones de las autorizaciones ambientales integradas y controlar, en caso necesario, su repercusión ambiental. Se incluyen en esta definición, entre otras acciones: las visitas in situ, la medición de emisiones, la comprobación de informes internos y documentos de seguimiento, la verificación de autocontroles, la comprobación de técnicas usadas y la adecuación de la gestión ambiental de la instalación. El fin de la inspección es garantizar el cumplimiento de la normativa ambiental de las actividades o instalaciones bajo el ámbito de aplicación de esta norma.”

La Directiva 2010/75/UE acomete por primera vez en materia ambiental la regulación a nivel comunitario del régimen de inspección (que veremos más adelante), lo que hasta ahora la Unión Europea se limitaba a formular Recomendaciones en la materia. Se trata de un sistema de inspecciones periódicas de las instalaciones, que ha de llevarse a cabo de acuerdo con un plan a escala nacional, regional o local, estipulando la Directiva sus requisitos mínimos.<sup>690</sup>

---

<sup>689</sup> Vid. "Comentario a la Ley 5/2013, de 11 de junio, por la que se modifican la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación y la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados". Prevención de Riesgos Laborales, 2013, Editorial CISS Leynfor, 14 Jun. 2013. LA LEY 2977/2013. Disponible en <<http://laleydigitalespecializadas.laley.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAEAO29B2AcSZYlJi9tynt/SvVK1+B0oQiAYBMk2JBAE0zBiM3mkuwdaUcjKasqgcplVmVdZhZAzO2dvPfee++999577733ujudTif33/8/XGZkAWz2zkrayZ4hgKrIH9+fb8/IorZ7LPT33sHz8H+3v2DX3iZ101RLT/b29m9t/Pp7h4+KM6vn1bTN9er/LPzrGzyX7j12javPzueLYpl0bR11haXIX76e+XXn31x/Ob01dnx/wNxAKODXQAAAA==WKE>>. Acceso en 01 de ago. de 2013.

<sup>690</sup> Sobre el régimen de Inspección Ambiental véase FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio. "Nueva normativa sobre emisiones industriales: La modificación de la legislación en materia de prevención y control integrados de la contaminación por Ley 5/2013, de 11 de junio". Ecoiuris, Madrid, 2013, p. 10.

## 7.2 - La Autorización Ambiental Integrada

La Autorización Ambiental Integrada recibió innumerables modificaciones en razón de la transposición de la Directiva 2010/75/UE y las reformas promovidas por la nueva Ley 5/2013. Empieza por su propia definición hasta llegar a su simplificación, envolviendo criterios en el procedimiento de su tramitación administrativa, tanto en lo que se refiere a su otorgamiento como a su modificación y revisión. Incluso, en cuanto al establecimiento de requisitos mínimos para la inspección y para los informes de cumplimiento y de normas relativas al cierre de las instalaciones, la protección del suelo y las aguas subterráneas.

A continuación veremos las principales alteraciones y sus reflejos en el ámbito de protección ambiental.

La Ley modifica la definición de Autorización Ambiental Integrada contenida en el artículo 3 de la LPCIC, de la siguiente forma:

"Autorización ambiental integrada: 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. Tal autorización podrá ser válida para una o más instalaciones o partes de instalaciones que tengan la misma ubicación".

Observase que la Ley modifica la definición de Autorización Ambiental Integrada contenida en el artículo 3 de la LPCIC, de tal forma que se elimina la exigencia de que una o más instalaciones o partes de instalaciones que tengan la misma ubicación sean explotadas "por el mismo titular" para poder obtener esta Autorización Ambiental Integrada.

Siguiendo las previsiones de la Directiva de Emisiones Industriales, la Ley Española da un paso más, al admitir que tal Autorización podrá ser válida para una o más instalaciones o partes de instalaciones que tengan la misma ubicación. Con esta previsión, parece consentirse que varias instalaciones distintas y explotadas por diferentes titulares puedan obtener la Autorización Ambiental Integrada siempre que tengan la misma ubicación, diferenciándose del contenido de la Directiva 2010/75/UE

en cuanto a su previsión de que la Autorización Ambiental Integrada podrá ser válida únicamente para varias partes de una misma explotación.<sup>691</sup>

En este contexto, notase que esta nueva definición dada a la LPCIC parece consentir que una única Autorización puede ser válida para varias instalaciones, con una misma ubicación, que fueran explotadas por diferentes titulares.

Sin embargo, esta interpretación resulta dudosamente compatible con la Directiva de Emisiones Industriales, una vez que la norma Comunitaria admite que un Permiso sea válido para varias partes de una misma instalación explotadas por diferentes titulares<sup>692</sup>, con todo no permite a los Estados elegir que un Permiso sea válido para varias instalaciones explotadas por diferentes titulares como hace la LPCIC tras su modificación.

Por ello, la definición de Autorización Ambiental Integrada de la LPCIC debería entenderse en el sentido dado por la Directiva de Emisiones Industriales, pues esto es perfectamente coherente con la nueva previsión de la LPCIC que dispone que en caso de que la Autorización sea válida para varias partes de una instalación explotada por diferentes titulares, el contenido mínimo de la Autorización deberá precisar las responsabilidades de cada uno de ellos, según determina el artículo 22.1, letra l.<sup>693</sup>

---

<sup>691</sup> ROVIRA DAUDÍ, María José y LOZANO CUTANDA, Blanca. Ley 5/2013, de 11 de junio, por la que se modifican la Ley de prevención y control integrados de la contaminación y la Ley de residuos y suelos contaminados. En *Análisis Jurídico* Gómez-Acebo & Pombo, pp. 02-03. Disponible en <<http://www.gomezacebo-pombo.com/index.php/es/conocimiento/analisis/item/854-ley-5-2013-de-11-de-junio-por-la-que-se-modifican-la-ley-de-prevenci%C3%B3n-y-control-integrados-de-la-contaminaci%C3%B3n-y-la-ley-de-residuos-y-suelos-contaminados>>. Acceso en 05 de ago. 2013.

<sup>692</sup> El artículo 3.7 de la Directiva de Emisiones Industriales trata de la definición del Permiso del siguiente modo: " «permiso»: una autorización escrita para explotar la totalidad o parte de una instalación o una instalación de combustión, una instalación de incineración de residuos o una instalación de co-incineración de residuos."

<sup>693</sup> Juan José Pernas García hace algunas crítica en cuanto a la nueva definición de la Autorización Ambiental Integrada instituida por la Ley 5/2013. Entiende el autor que la no sigue el camino de la Directiva de Emisiones Industriales y no aprovecha la modificación de la LPCIC para mejorar técnicamente la definición, eliminando de ella la parte de contenido dispositivo. Entiende que existe contradicción con la Directiva 2010/75/UE en relación a las partes de la instalación y de los titulares, defendiendo la teoría de que la nueva Ley no contempla que la Autorización puede ser válida para varias instalaciones explotadas por diferentes titulares. Sobre la nueva definición de la Autorización Ambiental Integrada, véase PERNAS GARCÍA, Juan José. La transposición de la Directiva de Emisiones Industriales y su incidencia en la ley 16/2002 de Prevención y Control Integrados de la Contaminación. *Revista Actualidad Jurídica Ambiental*, Recopilación mensual núm. 25, Junio 2013,3, Editorial CIEMAT,

De hecho, parece que la Ley 5/2013 no ha sido clara y tampoco ha mejorado técnicamente la definición de Autorización Ambiental Integrada, de manera que la interpretación del nuevo texto choca con las previsiones descritas en la Directiva de Emisiones Industriales, lo que provoca una cierta confusión en cuanto al que se debe realmente ser entendido e interpretado en relación a las "partes de instalaciones", o a las "instalaciones" como un todo.

Con todo, nos parece más correcta la sugerión de la doctrina en interpretar la definición de Autorización Ambiental Integrada de la LPCIC de acuerdo con el sentido dado por la Directiva de Emisiones Industriales, pues esto es perfectamente coherente con la nueva conjetura.

Por otro lado, considerando la necesidad de revisar la legislación sobre instalaciones industriales a fin de simplificar y esclarecer las disposiciones existentes, y reducir cargas administrativas innecesarias, conforme indica el párrafo 5º de la Exposición de motivos de la Ley 5/2013, la dicha norma ha aprovechado la transposición parcial de la Directiva 2010/75/UE para efectuar reformas de algunos artículos de la LPCIC, con el propósito de adecuarla a las modificaciones más reciente de la legislación ambiental. Además de eso, aunque recibiendo algunas pocas críticas, la Ley 5/2013 también ha introducido modificaciones en la Ley 16/2002 orientadas a la mejora de la redacción y a la corrección de defectos técnicos de la Ley. En general, se han suprimido conceptos imprecisos y vagos, que generaban confusión, y se ha aplicado mayor claridad y precisión a la redacción de algunos artículos.

En el ámbito de la Autorización Ambiental Integrada, la Ley 5/2013 simplifica su régimen jurídico y su tramitación administrativa relativa, tanto en lo que se refiere a su otorgamiento como a su modificación y revisión. Tales mudanzas, según dispone de su propia Exposición de motivos, sirven también para responder los deseos de la sociedad en relación a la cuestión de una mayor celeridad en la tramitación de las Autorizaciones Ambientales Integradas.

De una manera general, pasamos ahora a discurrir sobre los principales cambios, supresiones, simplificaciones y novedades añadidas en el régimen jurídico de la Autorización Ambiental Integrada.

En relación con la solicitud de Autorización Ambiental Integrada, se modifica el apartado 1 del artículo 12, a fin de precisar ciertos documentos exigidos<sup>694</sup>. Además, cuando la actividad envuelva el uso, producción o emisión de sustancias peligrosas relevantes, susceptibles de contaminar el suelo o las aguas subterráneas, en la documentación de la solicitud de la Autorización Ambiental Integrada se requerirá, antes de comenzar la explotación o antes de la actualización de la Autorización, un “Informe Base”, que contendrá la información necesaria para determinar el estado del suelo y las aguas subterráneas, a fin de hacer la comparación cuantitativa con su estado tras el cese definitivo de las actividades; el Informe tendrá el contenido mínimo que detalla la Ley, según dispone el nuevo párrafo f) del artículo 12.1 de la LPCIC, sin perjuicio de lo que a estos efectos determinen las Comunidades Autónomas.<sup>695</sup>

---

<sup>694</sup> El artículo 1.10 de la nueva Ley modifica el artículo 12 de la Ley 16/2002 y presenta un listado de documentos necesarios a ser presentado en la solicitud de la Autorización Ambiental Integrada. La documentación, sin perjuicio de lo que a estos efectos determinen las Comunidades Autónomas, es la siguiente: "a) Proyecto básico que incluya, al menos, los siguientes aspectos: 1.º Descripción detallada y alcance de la actividad y de las instalaciones, los procesos productivos y el tipo de producto; b) Informe urbanístico del Ayuntamiento en cuyo territorio se ubique la instalación, acreditativo de la compatibilidad del proyecto con el planeamiento urbanístico, de acuerdo con lo establecido en el artículo 15. c) En su caso, la documentación exigida por la legislación de aguas para la autorización de vertidos a las aguas continentales y por la legislación de costas para la autorización de vertidos desde tierra al mar; d) La determinación de los datos que, a juicio del solicitante, gocen de confidencialidad de acuerdo con las disposiciones vigentes; e) Cualquier otra información y documentación acreditativa del cumplimiento de requisitos establecidos en la legislación aplicable incluida, en su caso, la referida a fianzas o seguros obligatorios que sean exigibles, entre otras, por la Ley 26/2007, de 23 de octubre; f) Cuando la actividad implique el uso, producción o emisión de sustancias peligrosas relevantes, teniendo en cuenta la posibilidad de contaminación del suelo y la contaminación de las aguas subterráneas en el emplazamiento de la instalación, se requerirá un informe base antes de comenzar la explotación de la instalación o antes de la actualización de la autorización. Este informe contendrá la información necesaria para determinar el estado del suelo y las aguas subterráneas, a fin de hacer la comparación cuantitativa con el estado tras el cese definitivo de las actividades, previsto en el artículo 22 bis además del contenido mínimo siguiente: 1.º Información sobre el uso actual y, si estuviera disponible, sobre los usos anteriores del emplazamiento. 2.º Si estuviesen disponibles, los análisis de riesgos y los informes existentes regulados en la legislación sobre suelos contaminados en relación con las medidas realizadas en el suelo y las aguas subterráneas que reflejen el estado en el momento de la redacción del informe o, como alternativa, nuevas medidas realizadas en el suelo y las aguas subterráneas que guarden relación con la posibilidad de una contaminación del suelo y las aguas subterráneas por aquellas sustancias peligrosas que vayan a ser utilizadas, producidas o emitidas por la instalación de que se trate. Cuando una información elaborada con arreglo a otra legislación nacional, autonómica o de la Unión Europea cumpla los requisitos establecidos en este apartado, dicha información podrá incluirse en el informe base que se haya presentado, o anexarse al mismo."

<sup>695</sup> FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio. Nueva normativa sobre emisiones industriales: La modificación de la legislación en materia de prevención y control integrados de la contaminación por Ley

A su vez, la nueva Ley 5/2013 tiene como parte de sus objetivos alcanzar una simplificación normativa y administrativa en la materia, así como garantizar una mayor celeridad en la tramitación de los procedimientos de Autorización Ambiental Integrada. En concreto, se reduce de diez a nueve meses el plazo para la resolución del procedimiento de concesión de la Autorización Ambiental Integrada, según dispone el su artículo 1.15, que altera el artículo 21 de la LPCIC.

El artículo 1.13 de la nueva Ley modifica el artículo 19 de la Ley 16/2002 al suprimir el requerimiento adicional con un mes de plazo al Organismo de Cuenca, en el caso de que no hubiere emitido el Informe de admisibilidad del vertido en seis meses.<sup>696</sup>

Por otro lado, el artículo 1.7 de la nueva Ley altera el contenido del artículo 09 de la LPCIC, en el sentido de no más exigir una nueva Autorización Ambiental Integrada en caso de modificaciones sustanciales, pasando a exigir solamente la adaptación de la Autorización vigente. El mismo dispositivo ha sido modificado para clarificar que la Autorización Ambiental Integrada es un Permiso de explotación y no de montaje o traslado.

La Ley 5/2013 dispone en su artículo 1.9, cuyo cual modifica el artículo 10 de la LPCIC, que cuando se trate de modificaciones sustanciales de la instalación, ya no es necesaria la solicitud de una nueva Autorización Ambiental Integrada, sino únicamente la modificación de la misma, que se tramitará por el procedimiento

---

5/2013, de 11 de junio". Editorial LA LEY Número 8150, Madrid, Septiembre 2013, LA LEY 4875/2013, pp. 10-17.

<sup>696</sup> Tras la modificación de la Ley 5/2013, el artículo 19 instituye también algunas previsiones reservadas a evitar retrasos emanados de la tramitación del informe del organismo de cuenca correspondiente. En este contexto, el plazo de emisión del informe no se verá afectado por la remisión de la documentación que resulte del trámite de información pública. Asimismo se precisa el día de inicio del cómputo del plazo para la emisión del informe. En los términos del artículo 19.2, el informe deberá emitirse en el plazo de seis meses desde la fecha de entrada en el registro de la correspondiente confederación de la documentación preceptiva sobre vertidos, o en su caso, desde la subsanación que fuese necesaria. Véase en: Prevención de Riesgos Laborales, 2013, Editorial CISS Leynfor, 14 Jun. 2013. LA LEY 2977/2013. Disponible en <http://laleydigitalespecializadas.laley.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAAAEAO29B2AcSZYlJi9tynt/SvVK1+B0oQiAYBMk2JBAEOzBiM3mkuwdaUcjKasqgcplVmVdZhZAzO2dvPfee++999577733judTif33/8/XGZkAWz2zkZ4hgKrIH9+fb8/IorZ7LPT33sHz8H+3v2DX3iZ101RLT/b29m9t/Pp7h4+KM6vn1bTN9er/LPzrGzyX7jI2javPzueLYpl0bR11haXIX76e+XXn31x/Ob01dnx/wNxAKODXQAAAA==WKE>. Acceso en 01 de ago. de 2013.



simplificado que se establezca reglamentariamente, con base en el artículo 12, el contenido de la solicitud de modificación. Se justificará por la mayor incidencia de la modificación sobre la seguridad, la salud de las personas y el medio ambiente en relación con diversos aspectos, como por ejemplo: el tamaño y producción de la instalación; los recursos naturales utilizados; su consumo de agua y energía, los residuos generados y la calidad y capacidad regenerativa de los recursos naturales de las áreas que puedan verse afectadas. Asimismo el grado de contaminación producido, el riesgo de accidente y la incorporación o aumento en el uso de sustancias peligrosas.

Se mantienen los criterios de la LPCIC para calificar una modificación como sustancial, a excepción de uno nuevo criterio de carácter reglado añadido que establece que: “cualquier ampliación o modificación de las características del funcionamiento de una instalación se considerará sustancial si la modificación o la ampliación alcanza por sí sola los umbrales de capacidad establecidos, cuando estos existan, en el anejo 1, o si ha de ser sometida al procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental de acuerdo con la normativa sobre esta materia”.<sup>697</sup>

Aún en términos de cambios y simplificaciones en las instalaciones sustanciales, destacase la eliminación de la obligación de comunicación del titular en el supuesto de modificación sustancial de la instalación precedente a la solicitud de nueva Autorización Ambiental Integrada. Es decir, si el titular entiende que se trata de una modificación sustancial debe solicitar directamente la adaptación de la Autorización Ambiental Integrada.

A tal efecto, la dicha eliminación resulta en una cierta simplificación en la regulación pertinente en las modificaciones sustanciales de la instalación, porque además de excluir la exigencia de una nueva Autorización Ambiental, descarta la obligatoriedad de ciertos procedimientos administrativos innecesarios. Asimismo, la Ley 5/2013 pretende limitar la documentación instada a la estrictamente necesaria para evaluar la modificación proyectada, y evitar la solicitud de documentación ya disponible

---

<sup>697</sup> Véase al artículo 1.8 de la Ley 5/2013 que modifica el artículo 10.5 de la LPCIC.

para el Órgano Autorizatorio, en la ocasión de la solicitud de Autorización Ambiental Integrada.<sup>698</sup>

Para las modificaciones no sustanciales, se mantiene el mismo sistema de comunicación previa, donde el titular lo comunicará al Órgano competente para otorgar la Autorización Ambiental Integrada, indicando razonablemente los motivos de su consideración en cuanto a ser una modificación no sustancial, aportando los documentos justificativos y pertinentes.

La modificación no sustancial podrá ser llevada a cabo siempre que el Órgano competente no manifieste lo contrario en el plazo de un mes, siendo una determinación nueva que viene despertando algunas críticas por la doctrina reciente.<sup>699</sup> Según resulta de la Ley, la Administración podrá considerar, en este plazo, la posibilidad de que sea necesario modificar el contenido de la Autorización Ambiental Integrada en el caso de modificación no sustancial, de modo que el Órgano competente es él que será responsable de oficio por la adaptación de la Autorización Ambiental Integrada.

En cuanto al fenómeno de la fragmentación de proyectos, es decir, que se presenten varias modificaciones no sustanciales consecutivas para impedir la aplicación del régimen de las modificaciones sustanciales, la Ley 5/2013 es omisa y no instituye ninguna previsión para evitar el dicho fenómeno. No obstante, el borrador de

---

<sup>698</sup> Sobre las modificaciones sustanciales en las instalaciones y sus principales alteraciones resultantes de la nueva Ley 5/2013, confróntese ROVIRA DAUDÍ, María José y LOZANO CUTANDA, Blanca. Ley 5/2013, de 11 de junio, por la que se modifican la Ley de prevención y control integrados de la contaminación y la Ley de residuos y suelos contaminados. En *Análisis Jurídico* Gómez-Acebo & Pombo, pp. 03-04. Disponible en <<http://www.gomezacebo-pombo.com/index.php/es/conocimiento/analisis/item/854-ley-5-2013-de-11-de-junio-por-la-que-se-modifican-la-ley-de-prevenci%C3%B3n-y-control-integrados-de-la-contaminaci%C3%B3n-y-la-ley-de-residuos-y-suelos-contaminados>>. Acceso en 05 de ago. 2013.

<sup>699</sup> Parte de la doctrina entiende que esta disposición afronta las exigencias de la Directiva 96/61/CE y de la Directiva 2010/75/UE, pues ambas contienen previsiones que obligaba a que no se llevara a cabo, sin contar con un Permiso otorgado, ninguna modificación sustancial. A partir de ello, los Estados eran instados a apreciar y evaluar el carácter de la modificación comunicada, de manera que no dejaba margen para que el Estado consintiera la modificación proyectada por el mero transcurso temporal. PERNAS GARCÍA, Juan José. La transposición de la Directiva de Emisiones Industriales y su incidencia en la ley 16/2002 de Prevención y Control Integrados de la Contaminación. *Revista Actualidad Jurídica Ambiental*, Recopilación mensual núm. 25, Junio 2013,3, Editorial CIEMAT, Madrid, 2013, p. 30. Disponible en: <[http://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2012/01/2013\\_06\\_Recopilatorio\\_AJA\\_Junio.pdf](http://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2012/01/2013_06_Recopilatorio_AJA_Junio.pdf)>. Acceso en 01 ago. 2013.

Reglamento de emisiones industriales, publicado por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, dispone que varias modificaciones no sustanciales sucesivas pasarán a conformar una modificación sustancial cuando la suma superen los umbrales de capacidad del anexo I, o satisfagan algunos de los criterios determinantes de la concurrencia de una modificación sustancial, definidos en el propio reglamento.<sup>700</sup>

La Ley 5/2013 prevé aún en su artículo 1.9, cuyo cual modifica el artículo 10 de la LPCIC, la extinción de la Autorización Ambiental Integrada por disminución de la capacidad de producción de la instalación hasta quedar por debajo de los umbrales del anejo 1. En este supuesto, dejará de ser exigible la Autorización Ambiental Integrada, causando baja en el inventario de instalaciones de la Comunidad Autónoma correspondiente, de acuerdo con lo que determina el artículo 1.6, que altera el artículo 08 de la LPCIC.

Cabe aclarar que en estos casos, las instalaciones quedarán sometidas a las exigencias autorizatorias de la legislación sectorial, por lo que estará obligado a poseer las Autorizaciones de emisiones, vertidos o de gestión de residuos o, en su caso, las Autorizaciones previstas en las Leyes Autonómicas.<sup>701</sup>

Observarse que las modificaciones sucedidas en el artículo 10.6 de la LPCIC atienden a una coyuntura económica sellada por una propensión a reducir la capacidad de producción y en consecuencia sus efectos contaminantes. Como bien señala la doctrina, el artículo es hijo de su tiempo; fruto del contexto de la crisis económica y de políticas orientadas a eliminar requisitos administrativos.<sup>702</sup>

---

<sup>700</sup> MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE, Y MEDIO RURAL Y MARINO, "Borrador de Anteproyecto de Ley por el que se modifica la Ley 16/2002, de 1 de Julio, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación", Madrid, 9 de Mayo de 2011. Disponible en <[http://www.magrama.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/participacion-publica/Borrador\\_de\\_Real\\_Decreto\\_sobre\\_\\_emisiones\\_industriales\\_tcm7-201616.pdf](http://www.magrama.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/participacion-publica/Borrador_de_Real_Decreto_sobre__emisiones_industriales_tcm7-201616.pdf)>. Acceso en 16 de ago. de 2013.

En Brasil sucede prácticas semejantes dónde emprendedores intentan fraccionar las actividades que son obligadas al sometimiento del Licenciamiento Ambiental con el propósito de escapar del las obligaciones exigidas para conseguir la Licencia Ambiental.

<sup>701</sup> Sobre los aspectos novedosos de las modificaciones sustanciales y la Autorización Ambiental Integrada, véase FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio. "Nueva normativa sobre emisiones industriales: La modificación de la legislación en materia de prevención y control integrados de la contaminación por Ley 5/2013, de 11 de junio". Ecoiuris, Madrid, 2013, p. 09.

<sup>702</sup> Además de asociar la condición resolutoria de la Autorización Ambiental Integrada a actual coyuntura de crisis económica, JUAN PERNA GARCÍA hace una propuesta *de lege ferenda* bastante interesante:

Por cierto, la Ley 5/2013 ratifica el carácter preventivo de la autorización Ambiental Integrada, por lo que se precisa que más allá del otorgamiento de la misma, su modificación y revisión deberán preceder a los demás medios de intervención administrativa<sup>703</sup> en la actividad de los ciudadanos, según dispone su artículo 1.9, cuyo cual modifica el artículo 11 de la LPCIC.<sup>704</sup>

A su vez, el mismo artículo 1.9, que altera el artículo 11 de la LPCIC, cambia la redacción del apartado que señala que las Comunidades Autónomas integren en el procedimiento de otorgamiento y también en la modificación de la Autorización Ambiental otras actuaciones de protección ambiental, especialmente la Evaluación de Impacto Ambiental u otras figuras y actuaciones previstas en su normativa. Asimismo, la Ley 5/2013 posibilita la integración en ese procedimiento de las actuaciones en materia de accidentes graves en que intervengan sustancias peligrosas, lo que dispone de manera más clara.<sup>705</sup>

---

"Como propuesta *de lege ferenda*, podría preverse un procedimiento integrado de oficio para declarar la extinción de la autorización por cumplimiento de la condición resolutoria indicada, así como también para convertir el acto extinto en los correspondientes actos de otorgamiento de las autorizaciones sectoriales (o, en su caso, en la autorización ambiental unificada prevista en la CA), cuando aquella contuviera elementos suficientes que pudieran dar vida a los actos de autorización sectorial". PERNAS GARCÍA, Juan José. La transposición de la Directiva de Emisiones Industriales y su incidencia en la ley 16/2002 de Prevención y Control Integrados de la Contaminación. Revista Actualidad Jurídica Ambiental, Recopilación mensual núm. 25, Junio 2013,3, Editorial CIEMAT, Madrid, 2013, p. 32. Disponible en: <[http://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2012/01/2013\\_06\\_Recopilatorio\\_AJA\\_Junio.pdf](http://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2012/01/2013_06_Recopilatorio_AJA_Junio.pdf)>. Acceso en 01 ago. 2013.

<sup>703</sup> El referido artículo señala al título de intervenciones administrativas las: Autorizaciones sustantivas u otros medios de intervención administrativa de las industrias señaladas en el apartado 2 del artículo 3. b) Actuaciones relativas a los medios de intervención administrativa en la actividad de los ciudadanos que establezcan las administraciones competentes para el control de las actividades con repercusión en la seguridad, salud de las personas o el medio ambiente, sin perjuicio de los mecanismos de coordinación establecidos en la normativa correspondiente.

<sup>704</sup> FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio. Nueva normativa sobre emisiones industriales: La modificación de la legislación en materia de prevención y control integrados de la contaminación por Ley 5/2013, de 11 de junio". Editorial LA LEY Número 8150, Madrid, Septiembre 2013, LA LEY 4875/2013, pp. 10-17.

<sup>705</sup> Véase Ley 5/2013, de 11 de junio, por la que se modifican la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación y la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, en la Pagina del Medio Ambiente, disponible en <<http://www.ecoiurislapagina.com/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAAAEAO29B2AcSZYlJi9tynt/SvVK1+B0oQiAYBMk2JBAEOzBiM3mkuwdaUcjKasqgcplVmVdZhZAzO2dvPfee++999577733ujudTif33/8/XGZkAWz2zkrayZ4hgKrIHZ9+fB8/In7ROq+v3+Tv2s+e59ef3P/d9873dnbv/e57009m+Se7u/j3p9fLosInq6r+pMw+oVc+afJPFtWsOC+m2RKf4eXdT/ntnT3ztrxcysv0+6rOL/PltPjd1zs75/eWn1x/Mq2WbV2VnxTLNr+os1nVoB3BwxfZolhmfmvtZ29PsNxVsHsH3Y7qvClmawJ2/Umzzkv6xcKjLn5hc72slteLz97U6/wXttmk+WznF2bTdp2VT6vpZ3v4vbjM32QT+ryt2qx8lTef3fuFVT3L6yFX9GEzr65eZJf>>

Sin embargo, si concierne a la Administración General del Estado la formulación de la Declaración de Impacto Ambiental, conforme a la normativa aplicable, no podrá otorgarse la Autorización Ambiental Integrada ni otras Autorizaciones Sustantivas sin que previamente se haya dictado dicha Declaración.<sup>706</sup>

Seguidamente, la Ley 5/2013, con el dispositivo del su artículo 1.19, elimina el artículo 25 de la Ley 16/2002, antes dedicado a la renovación de la Autorización Ambiental Integrada, con lo que la dicha Autorización ha dejado de ser una Autorización temporal, que debía renovarse a instancia del titular de la instalación a cada ocho años.

Su duración pasa a ser indefinida, de manera que el titular no debe solicitar periódicamente la revisión de la Autorización Ambiental Integrada con una antelación mínima de diez meses antes del vencimiento de ese plazo, pues igualmente se ha suprimido ese deber de renovación.<sup>707</sup>

Este cambio está, sin duda, de acuerdo con el espíritu buscado por la nueva norma, que es la simplificación y eliminación de requisitos administrativos considerados como innecesarios o desproporcionados, además de clarificar y mejorar el contenido de sus disposiciones.

En cuanto a materia de revisión, se mantiene únicamente la posibilidad de revisión de oficio de la Autorización Ambiental Integrada, a instancia del Órgano competente, dónde el titular presentará toda la información que sea necesaria para la

---

FRdYW1fJJVguoYjb77PnpDj33dx7sHTz8hdlyOq/qz+r8F62LpmirZrvML7Iyb37hvLiYP6f/t/Jm1jRfclKVgJ1n9XT+MrvIaUYuiqYkElTLcdas3v3CojlererqMp99hlna+XTv/u6Dvf3/B+9bmQzEAQAAWKE>. Acceso en 30 de ago. de 2013.

<sup>706</sup> Es lo que predice en artículo 1.22 de la nueva Ley que ha modificado el artículo 28 original, que pasa ahora a ser ahora el artículo 27.

<sup>707</sup> ROVIRA DAUDÍ, María José y LOZANO CUTANDA, Blanca. Ley 5/2013, de 11 de junio, por la que se modifican la Ley de prevención y control integrados de la contaminación y la Ley de residuos y suelos contaminados. En Análisis Jurídico Gómez-Acebo & Pombo, p. 02. Disponible en <<http://www.gomezacebo-pombo.com/index.php/es/conocimiento/analisis/item/854-ley-5-2013-de-11-de-junio-por-la-que-se-modifican-la-ley-de-prevenci%C3%B3n-y-control-integrados-de-la-contaminaci%C3%B3n-y-la-ley-de-residuos-y-suelos-contaminados>>. Acceso en 05 de ago. 2013.

revisión de las condiciones de la Autorización Ambiental Integrada, en los términos del artículo 12 de la LPCIC.<sup>708</sup>

La revisión de oficio de la Autorización Ambiental Integrada es llevada a cabo de oficio por el Órgano Autorizatorio en cualquier momento, siempre que concurriera un cambio en las circunstancias, fácticas o legales, que dieron lugar al otorgamiento.

El artículo 25.4 de la LPCIC, modificado por el artículo 1.20 de la Ley 5/2013, establece los casos de revisión de oficio de la Autorización Ambiental Integrada, señalando los siguientes supuestos: cuando la contaminación producida por la instalación haga conveniente la revisión de los Valores Límite de Emisión impuestos o la adopción de otros nuevos; resulte posible reducir significativamente las emisiones sin imponer costes excesivos a consecuencia de importantes cambios en las Mejores Técnicas Disponibles y cuando la seguridad de funcionamiento del proceso o actividad haga necesario emplear otras técnicas.

Asimismo, cuando el Organismo de Cuenca, conforme a lo establecido en la legislación de aguas, estime que existen circunstancias que justifiquen la revisión de la Autorización Ambiental Integrada en lo relativo a vertidos al dominio público hidráulico de cuencas gestionadas por la Administración General del Estado. En este supuesto, el Organismo de Cuenca requerirá, mediante Informe vinculante, al Órgano competente para otorgar la Autorización Ambiental Integrada, a fin de que inicie el procedimiento de revisión en un plazo máximo de veinte días. Por último, cuando así lo exija la legislación sectorial que resulte de aplicación a la instalación, o sea necesario cumplir normas nuevas o revisadas de calidad ambiental en virtud del artículo 22.3.

En el caso de que una instalación no esté cubierta por ninguna de las conclusiones relativas a las MTD, las condiciones de la Autorización Ambiental Integrada se revisarán y, en su caso, adaptarán cuando los avances en las Mejores Técnicas Disponibles admitan una disminución significativa de las emisiones.

---

<sup>708</sup> A través de artículo 1.20, que modifica el artículo 26 de la LPCIC, que pasa a ser el artículo 25.

Finalmente, se modifica la Ley 22/2011, de residuos y suelos contaminados, a fin de precisar que para las instalaciones a las que resulte de aplicación la LPCIC, no regirá el plazo máximo de Autorización de ocho años, sino que su plazo de vigencia coincidirá con el de la Autorización Ambiental Integrada.<sup>709</sup>

Observase que el régimen de revisión de oficio de las instalaciones industriales ha soportado algunos cambios. La nueva redacción pasa a imponer la revisión de la Autorización Ambiental Integrada en los supuestos arriba expuestos, suprimiendo la facultad que preveía el texto normativo anterior. Además, introduce un nuevo supuesto exigido cuando la modificación sea necesaria para cumplir normas nuevas o revisadas de calidad ambiental; y también pasa a precisar con más exactitud el momento en que se procede la revisión de oficio por cambios en las MTD, dejando para tras la referencia genérica que precedía el anterior texto.<sup>710</sup>

En este mismo contexto, la novedosa Ley 5/2013 promueve una simplificación documental de la revisión anticipada de oficio al prever que esta revisión se llevará a cabo, mediante un procedimiento simplificado, por el Órgano Ambiental competente, quien garantiza la adecuación de la Autorización, dónde se reduce al mínimo la carga documental del procedimiento de revisión. Esta previsión ha suprimido la necesidad de aportar documentos en los procedimientos de revisión y actualización de la Autorización Ambiental Integrada, cuando ya hubiesen sido aportados con motivo de

---

<sup>709</sup> Véase Ley 5/2013, de 11 de junio, por la que se modifican la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación y la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, en la Pagina del Medio Ambiente, disponible en <[<sup>710</sup> PERNAS GARCÍA, Juan José. La transposición de la Directiva de Emisiones Industriales y su incidencia en la ley 16/2002 de Prevención y Control Integrados de la Contaminación. Revista Actualidad Jurídica Ambiental, Recopilación mensual núm. 25, Junio 2013,3, Editorial CIEMAT, Madrid, 2013, pp. 42-43. Disponible en: <\[http://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2012/01/2013\\\_06\\\_Recopilatorio\\\_AJA\\\_Junio.pdf\]\(http://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2012/01/2013\_06\_Recopilatorio\_AJA\_Junio.pdf\)>. Acceso en 01 ago. 2013.](http://www.ecoiurislapagina.com/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAEAO29B2AcSZYlJi9tynt/SvVK1+B0oQiAYBMk2JBAEozBiM3mkuwdaUcjKasqgeplVmVdZhZAZO2dvPfee++999577733ujudTif33/8/XGZkAWz2zkayZ4hgKriHz9+fB8/In7ROq+v3+Tv2s+e59ef3P/d9873dnbv/e57009m+Se7u/j3p9fLosInq6r+pMw+oVc+afJPFtWsOC+m2RKf4eXdT/ntnT3ztrxcysv0+6rOL/PltPjd1zs75/eWn1x/Mq2WbV2VnxTLNr+os1nVoB3BwxfZolhmfmvtZ29PsNxVsHsH3Y7qvCImawJ2/Umzzkv6xcKjLn5hc72slteLz97U6/wXttmk+WznF2bTdp2VT6vpZ3v4vbjM32QT+ryt2qx81Tef3fuFVT3L6yfx9GEzr65eZJfFRdYW1fJJVguoYjb77PnpDj33dx7sHTz8hdlyOq/qz+r8F62LpmirZrvML7Iyb37hvLiYP6f/t/Jm1jRFc1KVgJl1n9XT+MrvIaUYuiqYkEITLcdas3v3CojlererqMp99hlna+XTv/u6Dvf3/B+9bmQzEAQAAWKE>. Acceso en 30 de ago. de 2013.</p></div><div data-bbox=)

la solicitud de Autorización original y, de otra, el deber de renovación de la Autorización.

Concretando la simplificación administrativa, la Ley 5/2013 establece aún que el Órgano competente deberá utilizar la documentación e información que ya posee, no sólo la suministrada por el particular en la solicitud, sino también toda y cualquier información adquirida a partir de los controles o inspecciones.<sup>711</sup>

Asimismo, el artículo 25 ya modificado por la Ley 5/2013, haciendo alusión a la posibilidad de comparación al funcionamiento de la instalación con las Mejores Técnicas Disponibles descritas en las Conclusiones sobre las MTD aplicables y con los Niveles de Emisión asociados a ellas, establece también que, en su caso, el titular presentará los resultados del control de las emisiones y otros datos que permitan la realización de dicha comparación.

Las Autorizaciones se revisarán dentro los cuatro años siguientes a la publicación de las Conclusiones relativas a las MTD. El Órgano competente tendrá que asegurar el cumplimiento de la Ley a través de medidas de comprobación de la revisión y, del mismo modo, verificar eventual adaptación y el cumplimiento de todas las condiciones de la Autorización Ambiental Integrada de la instalación de que se trate. La revisión de la Autorización Ambiental Integrada tendrá en cuenta todas las Conclusiones relativas a los documentos de referencia MTD aplicables a la instalación, desde que la misma fuera concedida, actualizada o revisada.<sup>712</sup>

En cuanto al tema de indemnización, la Ley 5/2013 ha mantenido la previsión anterior de que en caso de revisión de la Autorización Ambiental Integrada no habrá derecho a indemnización, y se tramitará por el procedimiento simplificado que se establecerá reglamentariamente, según dispone el artículo 25.5 de la LPCIC.

---

<sup>711</sup> FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio. Nueva normativa sobre emisiones industriales: La modificación de la legislación en materia de prevención y control integrados de la contaminación por Ley 5/2013, de 11 de junio". Editorial LA LEY Número 8150, Madrid, Septiembre 2013, LA LEY 4875/2013, pp. 10-17.

<sup>712</sup> FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio. "Nueva normativa sobre emisiones industriales: La modificación de la legislación en materia de prevención y control integrados de la contaminación por Ley 5/2013, de 11 de junio". Ecoiuris, Madrid, 2013, p. 10.



Por otro lado, la nueva ley instituye una regulación más amplia y más detallada en el procedimiento solicitud de la Autorización Ambiental Integrada para actividades con efectos negativos intercomunitarios o transfronterizos. Para ello, establece que el procedimiento de revisión tendrá en cuenta lo previsto en el artículo 26 de la Ley 16/2002, alterado por el artículo 1.21 de la Ley 5/2013, cuando se refiera a instalaciones cuya actividad pudiera causar efectos negativos significativos intercomunitarios o transfronterizos.

Entre otras cosas, se destaca un sistema más claro de comunicaciones previas entre Comunidades Autónomas afectadas por efectos ambientales negativos y significativos, incluyendo remesas de documentos antes de que sea efectiva la Resolución definitiva, respetando el derecho de poder formular las alegaciones que se estimen oportunas; e incluso, posteriormente a la decisión llevada a cabo por la Comunidad Autónoma competente en relación con la solicitud de Autorización Ambiental Integrada.<sup>713</sup>

En cuanto a los aspectos competenciales para otorga de la Autorización Ambiental Integrada en el caso de actividades con efectos negativos intercomunitarios o transfronterizos y para el control, inspección y sanción, el nuevo artículo 26.2 de la Ley 16/2002, modificado por el artículo 1.21 de la Ley 5/2013, establece, de manera novedosa, el criterio competencial entre las Comunidades Autónomas involucradas en la cuestión de actividades con efectos negativos intercomunitarios o transfronterizos, señalando el siguiente:

"Art. 26.2 - En el supuesto de que una instalación se ubique sobre territorio de dos Comunidades Autónomas colindantes, el Órgano competente para emitir la autorización ambiental integrada será el de la Comunidad Autónoma sobre cuyo territorio se desarrollen los procesos productivos más contaminantes, concretándose dicha cuestión mediante el mecanismo de coordinación establecido en la normativa aplicable."

---

<sup>713</sup> Véase el artículo 26.1 de la LPCIC, modificado por el artículo 1.21 de la Ley 5/2013.

Como se observa, a partir de ahora está establecida, de manera clara y expresa, la competencia de la Comunidad Autónoma sobre cuyo territorio se desarrollen los procesos productivos más contaminantes<sup>714</sup>, en el supuesto de que una instalación se ubique sobre territorio de dos Comunidades Autónomas contiguas.

Importante destacar que la nueva regla prevé el empleo de un mecanismo de coordinación establecido en la normativa aplicable, valorando el principio de coordinación e integración administrativa.

Parece que el apartado 3 del dicho artículo instituye una especie de mezcla delimitada y provisional de competencias entre Comunidades Autónomas y Estado en relación con el régimen de la Autorización Ambiental Integrada inherente a las cuestiones que envuelven instalaciones que pudiera tener efectos negativos sobre el medio ambiente de otro Estado miembro de la Unión Europea. El referido dispositivo legal prescribe lo siguiente:

"Art. 26.3. Sin perjuicio de lo establecido en la evaluación de impacto ambiental transfronteriza, cuando se estime que el funcionamiento de la instalación para la que se solicita la autorización ambiental integrada pudiera tener efectos negativos sobre el medio ambiente de otro Estado miembro de la Unión Europea, o cuando un Estado miembro que pueda verse significativamente afectado lo solicite, el Órgano competente de la Comunidad Autónoma, a través del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, comunicará a dicho Estado, a ser posible simultáneamente al período de información pública previsto en el artículo 16 y siempre con anterioridad a la resolución de la autorización, los siguientes aspectos: a) La posibilidad de abrir un período de consultas bilaterales para estudiar tales efectos, así como las medidas que, en su caso, puedan acordarse para suprimirlos o reducirlos; b) Una copia de la solicitud y cuanta información resulte relevante con arreglo a lo establecido en el anejo 4."

Como se ve, respetando el determinado en la Evaluación de Impacto Ambiental transfronteriza, siempre que haya peligro de suceder efectos negativos sobre el medio ambiente de otro Estado miembro de la Unión Europea, tras el funcionamiento de instalación a que se solicita la Autorización Ambiental Integrada, o cuando un

---

<sup>714</sup> La nueva Ley no establece de manera clara cuáles son los métodos y procedimientos utilizados para determinar específicamente los procesos productivos más contaminantes.

Estado miembro que pueda verse significativamente afectado lo solicite<sup>715</sup>, la Comunidad Autónoma competente tendrá el deber de llevárselo al conocimiento del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Órgano Estatal<sup>716</sup>, para que este, a partir de este momento, haga la comunicación oficial a dicho Estado miembro, a ser posible simultáneamente al período de información pública previsto en la norma legal y siempre con anterioridad a la resolución de la Autorización, los siguientes aspectos: la posibilidad de abrir un período de consultas bilaterales para estudiar tales efectos, así como las medidas que, en su caso, puedan acordarse para suprimirlos o reducirlos y se lo envíe una copia de la solicitud y cuanta información resulte relevante con arreglo a lo establecido en el anejo 4.

Notase que la competencia de la Comunidad Autónoma para conceder o no la Autorización Ambiental Integrada en estos casos es delimitada provisionalmente al iniciar un procedimiento de consulta transfronteriza, mediante comunicación del Órgano competente de la Comunidad Autónoma dirigida al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación sobre la posibilidad de ocurrir algún peligro de efectos negativos sobre el medio ambiente de otro Estado miembro de la Unión Europea.

Por cierto, está claro que después de esta comunicación, el Estado, a través del citado Ministerio, es el que tendrá competencia para adoptar las medidas necesarias junto al Estado miembro de la Unión Europea, eso sí, siempre consultando previamente a la Comunidad Autónoma. Ésta última tendrá un representante competente junto al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación para resolver la solicitud de

---

<sup>715</sup> Si la apertura del periodo de consultas transfronterizas hubiera sido promovida por la autoridad del Estado Miembro susceptible de ser afectado por el funcionamiento de la instalación para la que se solicita la autorización ambiental integrada, el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación lo pondrá en conocimiento del órgano competente de la Comunidad Autónoma y le solicitará la remisión de la documentación a que se refiere el apartado anterior, a fin de iniciar el procedimiento de consulta transfronteriza. Véase el artículo artículo26.6 de la LPCIC, modificado por el artículo 1.21 de la Ley 5/2013.

<sup>716</sup> El Real Decreto 1823/2011, de fecha 21 de diciembre de 2011, reestructuró los departamentos ministeriales con el objeto de desarrollar el programa político de reformas del gobierno, conseguir la máxima austeridad y eficacia en su acción y la mayor eficiencia en el funcionamiento de la Administración general del Estado. Este real decreto asigna al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación la dirección de la política exterior y la de la cooperación internacional al desarrollo, de conformidad con las directrices del Gobierno y en aplicación del principio de unidad de acción en el exterior. Sobre las funciones y estructuras del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación confróntese la página web oficial del Ministerio, disponible en < <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/Ministerio/FuncionesEstructura/Paginas/Inicio.aspx> > . Acceso en 21 de ago. de 2013.

Autorización en cuanto las actuaciones administrativas pertinentes a fin de asegurar la manifestación de las Autoridades Ambientales y las personas interesadas de dicho estado, según dispone el apartado 4 del artículo 26 de la LPCIC.<sup>717</sup>

Ahora bien, mientras no se concluya el procedimiento de consultas transfronterizas, los plazos previstos en la normativa reguladora del procedimiento de concesión de la Autorización Ambiental Integrada quedarán suspendidos. En este contexto, la Comunidad Autónoma a la hora de resolver la solicitud de Autorización Ambiental Integrada, habrá que tener en cuenta los resultados de las consultas transfronterizas, que aunque la Ley 5/2013 no haya hecho ninguna previsión, tal resultado parece no tener ningún carácter vinculante.

La Resolución de la solicitud de Autorización Ambiental Integrada deberá ser formalmente comunicada por el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación a las autoridades del Estado miembro que hubieran participado en las consultas transfronterizas, junto con la información exigida, según preceptúa el artículo 26.7 de la Ley de Prevención y Control Integrados de la Contaminación, modificado por el artículo 1.21 de la Ley 5/2013.

A tal efecto, a pesar de las delimitaciones provisionales de competencias en cuanto al tratamiento de la cuestión en su fase de consulta transfronteriza y cambio de informaciones y documentación, la Ley 5/2013 aclara la competencia Autorizatoria en el supuesto de instalaciones situadas sobre el territorio de dos Comunidades Autónomas<sup>718</sup>, dejando claro que la competencia para otorgar o no la Autorización

---

<sup>717</sup> El apartado 5 dispone sobre el procedimiento de consulta transfronteriza, discurriendo que: " Cuando el procedimiento de consulta transfronteriza fuera iniciado mediante comunicación del órgano competente de la Comunidad Autónoma dirigida al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, se acompañará de la documentación a la que se refiere el apartado 3. Igualmente se acompañará una memoria sucinta en la que se expondrá de manera motivada los fundamentos de hecho y de derecho que justifican la necesidad de poner en conocimiento de otro Estado miembro la solicitud de autorización ambiental de que se trate y en la que se identifiquen los representantes de la Comunidad Autónoma competente que, en su caso, hayan de integrarse en la delegación del citado Ministerio."

<sup>718</sup> La doctrina señala que " La Ley 5/2013 ha introducido nuevas previsiones de colaboración interadministrativa en el caso de proyectos que presentan incidencia en varias Comunidades Autónomas, que se han sumado a las disposiciones ya existentes sobre actividades con efectos transfronterizos. Las CCAA afectadas podrán presentar así alegaciones antes de que recaiga resolución definitiva, y recibirán la resolución que definitivamente se adopte (art. 26.1). La Ley 5/2013 aclara la competencia autorizatoria en el supuesto de instalaciones situadas en sobre el territorio de dos CCAA. El órgano competente para emitir la autorización será el de la Comunidad Autónoma sobre cuyo territorio se desarrollen los procesos productivos más contaminantes, concretándose dicha cuestión mediante el mecanismo de coordinación establecido." PERNAS GARCÍA, Juan José. Vid. "LA TRANSPOSICIÓN DE LA DIRECTIVA DE

Ambiental Integrada es siempre de la Comunidad Autónoma sobre cuyo territorio se desarrollen los procesos productivos más contaminantes.<sup>719</sup>

Con todo, en caso que un Estado miembro de la Unión Europea comunique que en su territorio se ha solicitado una Autorización Ambiental Integrada para una instalación cuyo funcionamiento puede tener efectos negativos significativos sobre el medio ambiente en España, el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación lo pondrá en conocimiento del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, el cual, con la participación de los Órganos competentes de las Comunidades Autónomas afectadas, actuará como Órgano Ambiental en las consultas bilaterales que se hagan para analizar tales efectos, así como las medidas que, en su caso, puedan acordarse para suprimirlos o reducirlos.

El Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente garantizará que las Administraciones Públicas afectadas y las personas interesadas sean consultadas de acuerdo con lo establecido en el artículo 14 y en el anejo 4. A estos efectos, definirá los términos en los que se desarrollará el trámite de consultas en colaboración con los Órganos competentes de las Comunidades Autónomas afectadas por la instalación para la que se solicita la Autorización Ambiental Integrada en otro Estado miembro de la Unión Europea.<sup>720</sup>

En este contexto, percibiese que la competencia para gestionar el procedimiento de consulta transfronteriza es del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, teniendo las Comunidades Autónomas afectadas apenas actuación de carácter participativo en el dicho procedimiento.

En lo que concierne a la competencia para el control, inspección y sanción, el artículo 1.24 de la Ley 5/2013 altera el orden del artículo 30 de la Ley 16/2002, que pasa a ser el artículo 29, y mantiene la competencia de las Comunidades Autónomas

---

EMISIONES INDUSTRIALES Y SU INCIDENCIA EN LA LEY 16/2002 DE PREVENCIÓN Y CONTROL INTEGRADOS DE LA CONTAMINACIÓN". Revista *Actualidad Jurídica Ambiental*, Recopilación mensual núm. 25, Junio 2013, Editorial CIEMAT, Madrid, 2013, p. 62. Disponible en: <[http://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2012/01/2013\\_06\\_Recopilatorio\\_AJA\\_Junio.pdf](http://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2012/01/2013_06_Recopilatorio_AJA_Junio.pdf)>. Acceso en 01 ago. 2013.

<sup>719</sup> En Brasil, la competencia para el Licenciamiento Ambiental en casos que envuelvan territorios transfronterizos internos y externos, la competencia será siempre de la Unión.

<sup>720</sup> Confróntese el artículo artículo26.8 de la LPCIC, modificado por el artículo 1.21 de la Ley 5/2013.

para adoptar las medidas cautelares y las de control e inspección, así como para ejercer la potestad sancionadora y para garantizar el cumplimiento de los objetivos de esta Ley y su desarrollo reglamentario, respetando la regla general de competencia y conservando la competencia Estatal en esta materia respecto de los vertidos a cuencas gestionadas por la Administración General del Estado.<sup>721</sup>

Por otro lado, la nueva Ley, en su Disposición transitoria primera incluye un procedimiento de actualización de las Autorizaciones Ambientales Integradas ya otorgadas, que será realizada de oficio. En el dicho procedimiento es determinada la fecha límite para la actualización, que será el 7 de enero de 2014, además de dejar claro que las revisiones se llevarán a cabo, con carácter general, de acuerdo con las nuevas previsiones del nuevo artículo 25 de la Ley 5/2013.<sup>722</sup>

Las Autorizaciones Ambientales en vigor que contengan prescripciones explícitas sobre las nuevas previsiones de la Ley 5/2013 en cuanto a las obligaciones del

---

<sup>721</sup> Véase Ley 5/2013, de 11 de junio, por la que se modifican la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación y la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, en la Pagina del Medio Ambiente, disponible en <[<sup>722</sup> Teniendo en cuenta que la transposición de la Directiva de emisiones mediante la Ley 5/2013 es parcial, la disposición primera también dispone que para aquellas instalaciones de combustión acogidas a “los mencionados mecanismos de flexibilidad” la revisiones se realizarán de acuerdo con los mecanismos que en aquellos se estipulen. JUAN PERNAS GARCÍA explica que: “La Disposición transitoria primera dispone también que para aquellas instalaciones de combustión acogidas a “los mencionados mecanismos de flexibilidad” la revisiones se realizarán de acuerdo con los mecanismos que en aquellos se estipulen. La Ley 5/2013 no menciona ningún mecanismo de flexibilidad. Esta imprecisión se debe a que la transposición de la Directiva de emisiones mediante la Ley 5/2013 es parcial. La Ley no transpone el contenido de la Directiva de emisiones referido a las grandes instalaciones de combustión, y a las medidas de flexibilidad \(plan nacional transitorio o excepciones para determinadas instalaciones\) que prevén la posibilidad de exceptuar temporalmente la aplicación de los valores límite de emisión. Por ello, esta previsión de la Disposición adicional primera debe precisarse o trasladarse a la norma reglamentaria que completará la transposición de la Directiva de emisiones.” PERNAS GARCÍA, Juan José. La transposición de la Directiva de Emisiones Industriales y su incidencia en la ley 16/2002 de Prevención y Control Integrados de la Contaminación. Revista Actualidad Jurídica Ambiental, Recopilación mensual núm. 25, Junio 2013,3, Editorial CIEMAT, Madrid, 2013, pp. 33-34. Disponible en: <\[http://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2012/01/2013\\\_06\\\_Recopilatorio\\\_AJA\\\_Junio.pdf\]\(http://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2012/01/2013\_06\_Recopilatorio\_AJA\_Junio.pdf\)>. Acceso en 01 ago. 2013.](http://www.ecoiurislapagina.com/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAAAEAO29B2AcSZYlJi9tynt/SvVK1+B0oQiAYBMk2JBAEozBiM3mkuwdaUcjKasqgeplVmVdZhZAZO2dvPfee++999577733ujudTif33/8/XGZkAWz2zkrayZ4hgKriHz9+fB8/In7ROq+v3+Tv2s+e59ef3P/d9873dnbv/e57009m+Se7u/j3p9fLosInq6r+pMw+oVc+afJPFtWsOC+m2RKf4eXdT/ntnT3ztrxcysv0+6rOL/PltPjd1zs75/eWn1x/Mq2WbV2VnxTLNr+osInVoB3BwxfZolhmfmvtZ29PsNxVsHsH3Y7qvCImawJ2/Umzzkv6xcKjLn5hc72slteLz97U6/wXttmk+WznF2bTdp2VT6vpZ3v4vbjm32QT+ryt2qx8lTef3fuFVT3L6yfX9GEzr65eZJfFRdYW1fJJVguoYjb77PnpDj33dx7sHTz8hdlyOq/qz+r8F62LpmirZrvML7Iyb37hvLiYP6f/t/Jm1jRFc1KVgJ1n9XT+MrvIaUYuiqYkEITLcdas3v3CojlererqMp99hlna+XTv/u6Dvf3/B+9bmQzEAQAAWKE>. Acceso en 30 de ago. de 2013.</p></div><div data-bbox=)

titular y el contenido de la Autorización, se considerarán actualizadas, según el régimen transitorio referido. Tal previsión tiene el objetivo de reducir a lo necesario la intervención administrativa en el proceso de adaptación de las Autorizaciones Ambientales de las instalaciones ya existentes.

Las prescripciones explícitas que debe contener la Autorización Ambiental Integrada para entender que están actualizadas están descritas en la Disposición transitoria primera, apartado 2º, y se resumen a: incidentes y accidentes, en concreto respecto a las obligaciones de los titulares relativas a la comunicación al Órgano competente y la aplicación de medidas, incluso complementarias, para limitar las consecuencias medioambientales y evitar otros posibles accidentes e incidentes y, el incumplimiento de las condiciones de las Autorizaciones Ambientales Integradas.

En caso de generación de residuos, la aplicación de la jerarquía de residuos establecida en el artículo 4.1 b); en su caso, el informe mencionado en el artículo 12.1 f) de esta Ley; también las medidas a tomar en condiciones de funcionamiento diferentes a las normales y, debe contener, en su caso, los requisitos de control sobre suelo y aguas subterráneas. Asimismo, cuando se trate de una instalación de incineración o coincineración debe contener los residuos que trate la instalación relacionados según la Lista Europea de Residuos y los Valores Límite de Emisión que reglamentariamente se determinen para este tipo de instalaciones.<sup>723</sup>

La Disposición transitoria segunda de la Ley 5/2013, que prevé la aplicación transitoria de la Ley no coincide con la determinación de la fecha límite para actualización de las Autorizaciones Ambientales de instalaciones ya existentes, que como ya hemos visto, será el 7 de enero de 2014. Aquí, en este contexto de plazos y fechas para la actualización de Autorizaciones Ambientales, parece existir cierto desajuste y confusión entre la novedosa ley y la Directiva de Emisiones Industriales de 2010, que establece un año de plazo para la adaptación de un grupo de actividades del anexo I, resultando en la fecha tope el 7 de enero de 2014; y de dos años para el resto de las actividades, resultando en la fecha de 7 de enero de 2015.

---

<sup>723</sup> Confróntese la Disposición transitoria primera de la Ley 5/2013.

La reciente doctrina entiende no ser razonable y sensato instar la actualización de Autorizaciones Ambientales, antes del 7 de enero de 2014, según disposición de la novedosa Ley, a instalaciones existentes que tienen un plazo de adaptación de dos años, hasta el 7 de enero de 2015, de acuerdo con la Disposición transitoria, apartado segundo de la Directiva de Emisiones Industriales, previstas en su artículo 82, apartados 1 y 2. La solución sería buscar la armonización de ambas Disposiciones transitorias para impedir la confusión que proyecta la deficiente regulación prevista en la legislación actual, respetando el principio de la razonabilidad.<sup>724</sup>

### **7.3 - La determinación de las condiciones de la Autorización Ambiental Integrada: aspectos novedosos en cuanto a MTD y VLE**

La Ley 5/2013, por otra parte, modifica el artículo 22 de la LPCIC (alterado por el artículo 1.16 de la novedosa norma), relativo al contenido de la Autorización Ambiental Integrada, para precisar mejor el mismo. En concreto, lo hace en relación con las Mejores Tecnologías Disponibles y Valores límite de Emisión y otras cuestiones, de manera que también ha insertado nuevos conceptos y diferentes métodos para constituir la referencia para el establecimiento de las condiciones de la Autorización Ambiental Integrada.

Asimismo, se instituye el nuevo artículo 22 bis introducido por la Ley (artículo 1.17), que dispone por su parte que el Órgano competente establecerá en la Autorización Ambiental Integrada las condiciones para que, tras el cese definitivo de las actividades, en el caso de que se haya producido una contaminación significativa del

---

<sup>724</sup> Juan José Pernas García hace crítica al sistema defectuoso y conflictivo de la nueva ley y sugiere correcciones en su texto. Así señala el dicho autor: El legislador se ha limitado a repetir el texto del artículo 82 de la Directiva sin realizar la necesaria adaptación para su aplicación efectiva. En ambos apartados de la Disposición transitoria segunda se dice que “los órganos competentes aplicarán las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas adoptadas de conformidad con esta Ley”. El legislador se ha limitado a cambiar “Estados miembros” por “órganos competentes”. Su redacción es confusa. El legislador tenía que haberse limitado a establecer que las instalaciones tendrán que cumplir con las exigencias de la LPCIC a partir de la fecha indicada en cada caso. PERNAS GARCÍA, Juan José. Vid. “LA TRANSPOSICIÓN DE LA DIRECTIVA DE EMISIONES INDUSTRIALES Y SU INCIDENCIA EN LA LEY 16/2002 DE PREVENCIÓN Y CONTROL INTEGRADOS DE LA CONTAMINACIÓN”. Revista *Actualidad Jurídica Ambiental*, Recopilación mensual núm. 25, Junio 2013, Editorial CIEMAT, Madrid, 2013, p. 34. Disponible en: <[http://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2012/01/2013\\_06\\_Recopilatorio\\_AJA\\_Junio.pdf](http://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2012/01/2013_06_Recopilatorio_AJA_Junio.pdf)>. Acceso en 01 ago. 2013.



suelo de las aguas subterráneas, se asegure que se restablezca el estado establecido anteriormente en el informe base.

Ya hemos visto que las Mejores Técnicas Disponibles (MTD) hacen parte de las condiciones del Permiso y de la Autorización Ambiental Integrada, una vez que las Directivas IPCC, la de Emisiones Industriales y la Ley LPCIC determinan que ambos los instrumentos administrativos deberán especificar los Valores Límite de Emisión (VLE) para las sustancias contaminantes.

En relación con uno de los ejes esenciales de la legislación en esta materia, como son las MTD a utilizar por las instalaciones sujetas a la Ley, se modifica el artículo 7 de la Ley 16/2002, (alterado por el artículo 1.5 de la Ley 5/2013) en materia de VLE y medidas técnicas equivalentes; y se incluyen como Anejo 2 la lista de sustancias contaminantes,<sup>725</sup> a los efectos de que el Gobierno de la Nación establezca los correspondientes VLE. También en el Anejo 3<sup>726</sup> los aspectos que deben tenerse en

---

<sup>725</sup> El artículo 1.37 de la Ley 5/2013 modifica el nuevo anejo 2, que queda redactado de la siguiente manera: "ANEJO 2- Lista de sustancias contaminantes. Atmósfera: 1. Óxidos de azufre y otros compuestos de azufre. 2. Óxidos de nitrógeno y otros compuestos de nitrógeno. 3. Monóxido de carbono. 4. Compuestos orgánicos volátiles. 5. Metales y sus compuestos. 6. Partículas, incluidas las partículas finas. 7. Amianto (partículas en suspensión, fibras). 8. Cloro y sus compuestos. 9. Flúor y sus compuestos. 10. Arsénico y sus compuestos. 11. Cianuros. 12. Sustancias y mezclas respecto de los cuales se haya demostrado que poseen propiedades cancerígenas, mutágenas o puedan afectar a la reproducción a través del aire. 13. Policlorodibenzodioxina y policlorodibenzofuranos. Agua: 1. Compuestos organohalogenados y sustancias que puedan dar origen a compuestos de esta clase en el medio acuático. 2. Compuestos organofosforados. 3. Compuestos organoestánicos. 4. Sustancias y mezclas cuyas propiedades cancerígenas, mutágenas o que puedan afectar a la reproducción en o por vía del medio acuático estén demostradas. 5. Hidrocarburos persistentes y sustancias orgánicas tóxicas persistentes y bioacumulables. 6. Cianuros. 7. Metales y sus compuestos. 8. Arsénico y sus compuestos. 9. Biocidas y productos fitosanitarios. 10. Materias en suspensión. 11. Sustancias que contribuyen a la eutrofización (en particular nitratos y fosfatos). 12. Sustancias que ejercen una influencia desfavorable sobre el balance de oxígeno (y computables mediante parámetros tales como DBO, DQO, etc.). 13. Sustancias enumeradas en el anexo 1 del Real Decreto 60/2011, de 21 de enero, sobre normas de calidad ambiental en el ámbito de la política de aguas."

<sup>726</sup> El artículo 1.38 modifica el nuevo anejo 3, quedando éste redactado de la siguiente forma: "ANEJO 3 Aspectos que deben tenerse en cuenta con carácter general o en un supuesto particular cuando se determinen las mejores técnicas disponibles definidas en el artículo 3.15 teniendo en cuenta los costes y ventajas que pueden derivarse de una acción y los principios de precaución y prevención. 1. Uso de técnicas que produzcan pocos residuos. 2. Uso de sustancias menos peligrosas. 3. Desarrollo de las técnicas de recuperación y reciclado de sustancias generadas y utilizadas en el proceso, y de los residuos cuando proceda. 4. Procesos, instalaciones o método de funcionamiento comparables que hayan dado pruebas positivas a escala industrial. 5. Avances técnicos y evolución de los conocimientos científicos. 6. Carácter, efectos y volumen de las emisiones que se trate. 7. Fechas de entrada en funcionamiento de las instalaciones nuevas o existentes. 8. Plazo que requiere la instauración de una mejor técnica disponible. 9. Consumo y naturaleza de las materias primas (incluida el agua) utilizada en procedimientos de eficacia energética. 10. Necesidad de prevenir o reducir al mínimo el impacto global de las emisiones y de los

cuenta con carácter general o en un supuesto particular cuando se determinen las MTD, teniendo en cuenta los costes y ventajas que pueden derivarse de una acción y los principios de precaución y prevención<sup>727</sup>.

Asimismo la Directiva de Emisiones y la Ley 5/2013 modifican las disposiciones sobre la determinación de los Valores Límite de Emisión por referencia a las Mejores Técnicas Disponibles. El artículo 7 de la LPCIC y sus apartados (alterado por el artículo 1.5 de la Ley 5/2013) concretan el alcance y la importancia de las MTD en el proceso de determinación de los VLE. Es decir, la Directiva de Emisiones Industriales y la Ley 5/2013 fortalecen el protagonismo de la MTD, al establecer, como regla general, que los Órganos competentes deberán instituir unos VLE que respeten los Niveles de Emisión asociados a las MTD. A tal efecto, uno de los aspectos novedosos de la Ley es la obligatoriedad de que los VLE de las Autorizaciones Ambientales no excedan de los que figuran en las Conclusiones sobre las MTD.

A partir de ahora, el Órgano competente Autorizatorio tendrá que tomar en consideración el nuevo concepto de las Conclusiones sobre las Mejores Técnicas Disponibles<sup>728</sup>, introducido por la Directiva y ratificado en la novedosa Ley. También, se elimina la referencia más genérica a la información sobre las MTD suministrada por el Estado a las Comunidades Autónomas.

De manera más clara, la norma refuerza la aplicación de las MTD como criterio de referencia para la determinación de los VLE, frente a la anterior regulación en donde no quedaba tan claro dicho rol protagonista entre los diferentes parámetros a tener en cuenta por las Órganos competentes. Asimismo, tal novedad relacionada con

---

riesgos en el medio ambiente. 11. Necesidad de prevenir cualquier riesgo de accidente o de reducir sus consecuencias para el medio ambiente. 12. Información publicada por organizaciones internacionales."

<sup>727</sup> FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio. "Nueva normativa sobre emisiones industriales: La modificación de la legislación en materia de prevención y control integrados de la contaminación por Ley 5/2013, de 11 de junio". Ecoiuris, Madrid, 2013, p. 10.

<sup>728</sup> Ya sabemos que las Conclusiones relativas a las MTD son la referencia para el Órgano Autorizatorio en el establecimiento de los VLE y del resto de las condiciones del Permisos y Autorizaciones Ambientales, y que están definidas como una decisión en donde se contienen partes de un documento de referencia MTD donde se establecen las conclusiones sobre las MTD, concretamente su descripción, la información para evaluar su aplicabilidad, los niveles de emisión asociados a las MTD, las mediciones asociadas, los niveles de consumo asociados y, si procede, las medidas de rehabilitación del emplazamiento de que se trate, según disponen los artículos 14 y 15 de la Directiva de Emisiones Industriales y los artículos 3, 7 y 22 de la LPCIC, con sus alteraciones.

las Conclusiones sobre las MTD incrementa la seguridad jurídica y la previsibilidad de la decisión administrativa, reduce el nivel de discrecionalidad técnica y minora el riesgo de desigual aplicación de la regulación a instalaciones similares.<sup>729</sup>

Sin embargo, según dispone el artículo 7.1 de la Ley 16/2002, los Niveles de Emisión no establecen una dimensión fija, sino que instituyen unos márgenes aceptables; por ello se mantiene en la LPCIC la posibilidad de atender a distintos criterios para su determinación en cada caso concreto. Tal hecho supone una cierta margen de discrecionalidad a los Órganos Ambientales competentes para otorgar la Autorización Ambiental Integrada en lo que dice respeto a la ordenación de sus condiciones, con excepción en determinados casos concretos que disponga de una regulación sectorial detallada, como las grandes instalaciones de combustión.<sup>730</sup>

También, el artículo 7.4 de la LPCIC dota de flexibilidad técnica a los Órganos Ambientales Autorizatorios para fijar los VLE cuando les permite elegir entre las opciones sistemáticas de su dispositivo. Con todo, la propia norma prevé ciertas medidas a fin de intentar equilibrar los riesgos y peligros de la dicha flexibilidad técnica y asegurarse de que las emisiones, en condiciones normales de funcionamiento, no superen los Niveles de Emisión asociados a las MTD, a ejemplo de las medidas de seguimiento anual de los resultados de control de las emisiones.<sup>731</sup>

---

<sup>729</sup> PERNAS GARCÍA, Juan José. La transposición de la Directiva de Emisiones Industriales y su incidencia en la ley 16/2002 de Prevención y Control Integrados de la Contaminación. *Revista Actualidad Jurídica Ambiental*, Recopilación mensual núm. 25, Junio 2013,3, Editorial CIEMAT, Madrid, 2013, p. 42. Disponible en: <[http://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2012/01/2013\\_06\\_Recopilatorio\\_AJA\\_Junio.pdf](http://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2012/01/2013_06_Recopilatorio_AJA_Junio.pdf)>. Acceso en 01 ago. 2013.

<sup>730</sup> BETANCOR RODRÍGUEZ, Andrés, “Valores límite de emisión de las instalaciones de combustión en el Derecho de la Unión ¿cómo controlar el poder de la Administración para establecer valores más severos?”, *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 29, 2012, p. 17.

<sup>731</sup> Juan José Pernas García critica este sistema de relación de criterios mantenido en el artículo 7.1 de la LPCIC. Para él, tal reglar no es coherente con el carácter de referencia que tienen las MTD en La Directiva de Emisiones Industriales y por ello, debería haber sido eliminado e apartado 1 del dicho artículo, a fin de garantizar una mayor coherencia con el texto de la Directiva y evitar confusiones interpretativas que puedan dar lugar a una aplicación deficiente de los niveles de emisión de las MTD. El referido autor cree que la intención del legislador fue mantener esta relación del artículo 7.1 para concretar en cada caso los valores límite, ya que las conclusiones sobre las MTD fijan rangos de VLE. Y así completa su raciocinio añadiendo que: "Así los parámetros del artículo 7, letras b a f, parecen tener la consideración de criterios complementarios para determinar los valores límite de emisión dentro de los márgenes ofrecidos por las "conclusiones sobre las MTD". PERNAS GARCÍA, Juan José. Vid. "LA TRANSPOSICIÓN DE LA DIRECTIVA DE EMISIONES INDUSTRIALES Y SU INCIDENCIA EN LA LEY 16/2002 DE PREVENCIÓN Y CONTROL INTEGRADOS DE LA CONTAMINACIÓN". *Revista Actualidad Jurídica Ambiental*, Recopilación mensual núm. 25, Junio 2013, Editorial CIEMAT,

Por lo tanto, según dispone el artículo 22.4, LCPCIC, las Conclusiones sobre las MTD, así como sus correspondientes revisiones y actualizaciones, deben constituir la referencia para el establecimiento de las condiciones de la Autorización Ambiental Integrada. Además, aunque que exista alguna crítica en cuanto a su cierta flexibilidad y discrecionalidad, no hay duda de que las Conclusiones sobre las MTD es una novedad de carácter importantísimo en cuanto a la determinación de las condiciones de la Autorización Ambiental Integrada, pues trae un importante cambio en las disposiciones sobre la fijación de los VLE por referencia a las MTD, aportando los avances ya mencionados.

Por otro lado, la Ley 5/2013, en su artículo 1.5 que ha modificado el artículo 7.5 de la LPICI, admite, de forma excepcional, una flexibilización de los requisitos ambientales cuando consiente que se establezcan Valores Límite de Emisión (VLE) menos estrictos en ocasión que se ponga de manifiesto, mediante una evaluación, que la consecución de los Niveles de Emisión asociados con las Mejores Técnicas Disponibles (MTD), tal y como se describen en las Conclusiones sobre las MTD, daría lugar a unos costes desproporcionadamente más elevados en comparación con el beneficio ambiental obtenido debido la ubicación geográfica o la situación del entorno local de la instalación de que se trate o a las características técnicas de la instalación de que se trate.<sup>732</sup>

Para los supuestos en los que se establezcan VLE menos estrictos que los que constituyan las Conclusiones sobre las MTD, la nueva Ley contempla las siguientes cautelas: el Órgano Autorizatorio deberá motivar la fijación de VLE menos estrictos, incluyendo el resultado de la evaluación y la justificación de las condiciones impuestas; se prevé la participación del público en el otorgamiento, modificación sustancial o revisión de una Autorización Ambiental cuando se proponga la aplicación de límites de emisión menos estrictos, según dispone el nuevo apartado 1.h del anejo 4 de la LPCIC;

---

Madrid, 2013, p. 43. Disponible en: <[http://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2012/01/2013\\_06\\_Recopilatorio\\_AJA\\_Junio.pdf](http://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2012/01/2013_06_Recopilatorio_AJA_Junio.pdf)>. Acceso en 01 ago. 2013.

<sup>732</sup> ROVIRA DAUDÍ, María José y LOZANO CUTANDA, Blanca. Ley 5/2013, de 11 de junio, por la que se modifican la Ley de prevención y control integrados de la contaminación y la Ley de residuos y suelos contaminados. En Análisis Jurídico Gómez-Acebo & Pombo, pp. 02-03. Disponible en <<http://www.gomezacebo-pombo.com/index.php/es/conocimiento/analisis/item/854-ley-5-2013-de-11-de-junio-por-la-que-se-modifican-la-ley-de-prevenci%C3%B3n-y-control-integrados-de-la-contaminaci%C3%B3n-y-la-ley-de-residuos-y-suelos-contaminados>>. Acceso en 05 de ago. 2013.

y los VLE no podrán superar, en ningún caso, los previstos en la normativa de desarrollo reglamentario de la LPCIC, vale decir para las grandes instalaciones industriales, incineración de residuos, industria de dióxido de titanio, y de emisiones de compuestos orgánico volátiles.

Además, estos valores menos estrictos se reevaluarán cuando tenga lugar una revisión de la Autorización Ambiental Integrada, y los Órganos competentes velarán, en todo caso, porque no se produzca ninguna contaminación significativa y por que se alcance un nivel elevado de protección del medio ambiente en su conjunto.

En respecto a las cautelas establecidas a fin de evitar que este criterio de flexibilidad coloque en riesgo sus objetivos y protección ambiental, cabe aclarar que la Ley 16/2002, tras la modificación operada por la Ley 5/2013, especialmente en su artículo 1.5 que modifica el artículo 7 de la LPCIC, no excluye la referencia a la implantación geográfica y las condiciones locales del medio ambiente como criterio general a tener en cuenta para la determinación de los VLE (artículo 7.1, letra b). Del mismo modo, mantiene el criterio justificativo para establecer criterios de emisión menos restrictivos que los asociados a las MTD, que es la ubicación geográfica o la situación del entorno local de la instalación (artículo 7.5). En cuanto a ello, la doctrina enfatiza que, para evitar confusiones interpretativas del dispositivo, sería pertinente la unificación los conceptos utilizados en el artículo 7 y así promover un cambio en su texto en el sentido de integrar “la ubicación geográfica o la situación del entorno local de la instalación de que se trate”, en sustitución de “su implantación geográfica y las condiciones locales del medio ambiente”.

Asimismo, la Ley 5/2013, en su artículo 1.5 que modifica el artículo 7.5 de la LPCIC, contribuye a la labor de evaluación del Órgano competente y también facilita la participación del público en general para presentar alegaciones a esta cuestión, con mayor fundamento, en el trámite de información pública al no exigir ninguna presentación de documentos sobre la concurrencia de las circunstancias del dicho artículo que justifican la determinación de valores límite menos estrictos. Igualmente introduce, de forma más abierta, la previsión de que los Órganos competentes deberán de cumplir en todo caso los VLE instituidos legalmente para determinadas instalaciones industriales, mediante el desarrollado reglamentario de la LPCIC.

En cuanto a la responsabilidad de los Órganos competentes en velar por que no se produzca ninguna contaminación significativa y que sea alcanzada un elevado nivel de protección medioambiental, la doctrina hace una crítica por entender ser una previsión excesivamente general y por no haber previsto ninguna garantía a fin de asegurar las normas de calidad ambiental.<sup>733</sup>

Tratándose del establecimiento de los Valores Límite de Emisión más estrictos que los relativos a las MTD, el artículo 7.5 de la LPCIC, dispone que la posibilidad de instituir VLE más estrictos debe entenderse sin perjuicio del artículo 22.3, es decir, la Autorización Ambiental Integrada deberá observar en su contenido y condiciones los requisitos de calidad ambiental, que son, según prescribe el artículo 3, letra m, el conjunto de requisitos establecidos por la normativa aplicable que deben cumplirse en un momento dado en un entorno determinado o en una parte determinada de éste. Así, en su caso, el artículo 22.3 de la LPCIC permite establecer una relación entre el sistema de control de las emisiones industriales con el cumplimiento de los objetivos de calidad ambiental, evitando así, el incumplimiento de los niveles de inmisión establecidos legalmente en determinadas zonas.<sup>734</sup>

Por lo tanto, está claro que la ubicación geográfica o las condiciones locales del medio ambiente pueden justificar valores límite o condiciones más estrictas y exigentes que las relativas a las MTD, o incluso la denegación de la Autorización Ambiental Integrada cuando exista riesgo de superación en una determinada zona de los valores límite de inmisión o de calidad ambiental.<sup>735</sup>

---

<sup>733</sup> Sobre las cautelas y las alusiones críticas, véase PERNAS GARCÍA, Juan José. Vid. "LA TRANSPOSICIÓN DE LA DIRECTIVA DE EMISIONES INDUSTRIALES Y SU INCIDENCIA EN LA LEY 16/2002 DE PREVENCIÓN Y CONTROL INTEGRADOS DE LA CONTAMINACIÓN". Revista *Actualidad Jurídica Ambiental*, Recopilación mensual núm. 25, Junio 2013, Editorial CIEMAT, Madrid, 2013, pp. 44-48. Disponible en: <[http://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2012/01/2013\\_06\\_Recopilatorio\\_AJA\\_Junio.pdf](http://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2012/01/2013_06_Recopilatorio_AJA_Junio.pdf)>. Acceso en 01 ago. 2013.

<sup>734</sup> El artículo 22.3 prescribe que: "Cuando para el cumplimiento de los requisitos de calidad medioambiental, exigibles de acuerdo con la legislación aplicable, sea necesario la aplicación de condiciones más rigurosas que las que se puedan alcanzar mediante el empleo de las mejores técnicas disponibles, la autorización ambiental integrada exigirá la aplicación de condiciones complementarias, sin perjuicio de otras medidas que puedan adoptarse para respetar las normas de calidad medioambiental."

<sup>735</sup> PERNAS GARCÍA, Juan José. Vid. "LA TRANSPOSICIÓN DE LA DIRECTIVA DE EMISIONES INDUSTRIALES Y SU INCIDENCIA EN LA LEY 16/2002 DE PREVENCIÓN Y CONTROL INTEGRADOS DE LA CONTAMINACIÓN". Revista *Actualidad Jurídica Ambiental*, Recopilación mensual núm. 25, Junio 2013, Editorial CIEMAT, Madrid, 2013, pp. 50-51. Disponible en:

A continuación, la nueva Ley 5/2013 elimina la previsión del antiguo artículo 22.2, que de forma imprecisa, preveía excepciones temporales de los VLE cuando el titular adoptará algunas medidas, especialmente un proyecto de reducción de emisiones o un plan de rehabilitación que garantizara el cumplimiento de los valores límites en el plazo de seis meses.

A partir de ahora, la LPCIC, tras la modificación operada por la Ley 5/2013, (especialmente en su artículo 1.5), ha constituido en su artículo 7.5 la posibilidad de que el Órgano competente otorgue exenciones temporales a la aplicación de los VLE resultantes de las Conclusiones sobre las MTD, por un tiempo no superior a nueve meses, respecto a las pruebas y la utilización de Técnicas Emergentes. Tras este periodo, debe interrumpirse la técnica o actividad para alcanzar de nuevo los niveles de emisión asociados a las MTD.

Observarse que el texto normativo es más claro y preciso, además de demostrar una reducción del carácter discrecional del Poder Público a la hora de llevar a cabo su apreciación en momento pertinente. Asimismo, aumenta el control de los elementos de prueba y Técnicas Emergentes, lo que propicia un estímulo al desarrollo tecnológico a favor de la protección ambiental.<sup>736</sup>

#### **7.4 - Otras materias**

En cuanto al régimen jurídico del cierre del emplazamiento de la instalación, de forma novedosa, la Ley 5/2013 ha instituido el nuevo artículo 22 bis introducido por el artículo 1.17, que dispone por su parte, que el Órgano competente establecerá en la Autorización Ambiental Integrada las condiciones para que, tras el cese definitivo de las actividades, en el caso de que se haya producido una

---

<[http://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2012/01/2013\\_06\\_Recopilatorio\\_AJA\\_Junio.pdf](http://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2012/01/2013_06_Recopilatorio_AJA_Junio.pdf)>. Acceso en 01 ago. 2013.

<sup>736</sup> ROVIRA DAUDÍ, María José y LOZANO CUTANDA, Blanca. Ley 5/2013, de 11 de junio, por la que se modifican la Ley de prevención y control integrados de la contaminación y la Ley de residuos y suelos contaminados. En *Análisis Jurídico* Gómez-Acebo & Pombo, p. 03. Disponible en <<http://www.gomezacebo-pombo.com/index.php/es/conocimiento/analisis/item/854-ley-5-2013-de-11-de-junio-por-la-que-se-modifican-la-ley-de-prevenci%C3%B3n-y-control-integrados-de-la-contaminaci%C3%B3n-y-la-ley-de-residuos-y-suelos-contaminados>>. Acceso en 05 de ago. 2013.

contaminación significativa del suelo y de las aguas subterráneas, se asegure que se restablezca el estado determinado anteriormente en el Informe Base, sin perjuicio de la aplicación de la normativa en materia de plaguicidas, responsabilidad medioambiental y protección de las aguas subterráneas y del suelo.<sup>737</sup>

Específicamente, la norma prevé que el titular de la instalación proceda, tras su cierre, a evaluar el estado del suelo y la contaminación de las aguas subterráneas producida, comunicando al Órgano competente sus resultados. Y en el caso de que se compruebe que se ha producido una contaminación significativa en relación con el Informe Base incluido en la solicitud de la Autorización Ambiental Integrada, el titular debe adoptar las medidas ajustadas para hacer frente a dicha contaminación y restablecer su emplazamiento a aquel estado, obedeciendo las reglas dispuestas en materia de responsabilidad medioambiental.

Además, si tras el cierre de las actividades la contaminación del suelo y de las aguas subterráneas establezcan un riesgo importante para la salud humana o el medio ambiente debido a la actividad realizada antes de que la Autorización Ambiental se haya actualizado, el titular tendrá que tomar las medidas necesarias reservadas a retirar, controlar, contener o reducir las sustancias peligrosas relevantes a fin de que no sea caracterizado como una situación peligrosa. Por último, cuando el Informe Base no fuere exigido al titular, al producirse el cierre de la instalación, habrá que adoptar las medidas forzosas a retirar, controlar, contener o reducir las sustancias peligrosas relevantes con la finalidad de que el emplazamiento ya no instituya ningún riesgo o peligro significativo para la salud humana, ni tampoco para el medio ambiente debido a la contaminación del suelo y las aguas subterráneas, teniendo en cuenta las condiciones del emplazamiento de la instalación descritas en la primera solicitud de la Autorización Ambiental Integrada.<sup>738</sup>

---

<sup>737</sup> Sobre los aspectos novedosos en cuanto al cierre de la instalación, véase CANALES, Carmen. Transposición Directiva de Emisiones Industriales. Trabajo presentado en la Jornada Directiva de Emisiones Industriales, realizado en 17/02/2013, en la Cámara de Cantabria. Disponible en: <[http://www.camaracantabria.com/medio\\_ambiente/descargas/presentacion9.pdf](http://www.camaracantabria.com/medio_ambiente/descargas/presentacion9.pdf)>. Acceso en 01 de septiembre de 2013.

<sup>738</sup> Sobre el desarrollo del régimen jurídico sobre el cierre del emplazamiento de la instalación, confróntese FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio. "Nueva normativa sobre emisiones industriales: La modificación de la legislación en materia de prevención y control integrados de la contaminación por Ley 5/2013, de 11 de junio". Ecoiuris, Madrid, 2013, p. 10.



Notase que el nuevo artículo 22 bis mantiene gran parte del contexto del régimen anterior, conservando la necesidad de ser prestadas las informaciones sobre el estado ambiental del lugar en que vaya a ubicar la situación y los posibles impactos previstos, o los que puedan ocurrir tras el cese de la instalación. Con todo, hasta la modificación llevada a cabo por la Ley 5/2013, la LPCIC sólo establecía, sin más precisión, que la Autorización Ambiental Integrada debía recoger las medidas relativas a las condiciones en las que debe llevarse a cabo el cierre definitivo de la instalación.

Sin embargo, esta previsión se mantiene en su artículo 22.1, letra h, aunque ahora se desarrolla en un artículo propio y específico. En este contexto, el novedoso texto aparece de forma más completa por la exigencia del Informe Base previo al comienzo de la explotación de la instalación, o antes de la actualización de la Autorización Ambiental Integrada, en los supuestos descritos anteriormente.

A tal efecto, por lo que se refiere a la protección del suelo y de las aguas subterráneas, entre la documentación necesaria para solicitar la Autorización Ambiental Integrada se incorpora la presentación de un Informe Base como instrumento, que permita, en la medida de lo posible, realizar una comparación cuantitativa entre el estado del emplazamiento de la instalación descrita en el informe y el estado de dicho emplazamiento, tras el cese definitivo de actividades, a fin de determinar si se ha producido un incremento significativo de la contaminación del suelo y de las aguas subterráneas.<sup>739</sup>

Por lo tanto, la Autorización Ambiental Integrada deberá prever las condiciones para, tras el cese definitivo de las actividades, asegurar el cumplimiento de la determinación prescrita en el artículo 22 bis, sin perjuicio de las previsiones a este respecto contenidas en otras normas ambientales.

---

<sup>739</sup> "Comentario a la Ley 5/2013, de 11 de junio, por la que se modifican la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación y la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados". Prevención de Riesgos Laborales, 2013, Editorial CISS Leynfor, 14 Jun. 2013. LA LEY 2977/2013. Disponible en <<http://laleydigitalespecializadas.laley.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAEAO29B2AcSZYlJi9tynt/SvVK1+B0oQiAYBMk2JBAEOzBiM3mkuwdaUcjKasqgcplVmVdZhZAzO2dvPfee++999577733ujudTif33/8/XGZkAWz2zkrayZ4hgKrIH9+fb8/IorZ7LPT33sHz8H+3v2DX3iZ101RLT/b29m9t/Pp7h4+KM6vn1bTN9er/LPzrGzyX7jI2javPzueLYpl0bR11haXIX76e+XXn31x/Ob01dnx/wNxAKODXQAAAA==WKE>>. Acceso en 01 de ago. de 2013.

Queda claro que el nuevo régimen jurídico sobre el cierre del emplazamiento de la instalación se encuentra más desarrollado y completo con la nueva exigencia del Informe Base, lo que sin duda, contribuye y auxilia el Órgano competente a la hora de valorar la necesidad de adoptar medidas preventivas y también correctivas una vez que se haya decretado el cierre definitivo de la instalación.

En cuanto al régimen jurídico de la Disciplina Ambiental ya hemos visto que la Ley 5/2013 ha introducido el concepto de Inspección Ambiental y desarrollado su régimen jurídico con la finalidad de asegurar el cumplimiento de las obligaciones que integran el contenido de la Autorización Ambiental Integrada.<sup>740</sup> Dicho de otro modo, la Ley 5/2013, en su artículo 1.16 modifica el artículo 22 de la LPCIC para desenvolver el contenido de la Autorización Ambiental Integrada a fin de incluir nuevas prescripciones dirigidas a facilitar las inspecciones, tales como: la obligación del titular de comunicar al Órgano competente regularmente –y, al menos, una vez al año, información sobre los resultados de control de las emisiones, que permitan verificar el cumplimiento de las condiciones de la Autorización Ambiental Integrada el cumplimiento de los niveles de emisión asociados a las MTD, según dispone el artículo 22.1, letra i, apartado 2º. Asimismo, los sistemas y procedimientos para el tratamiento y control de todo tipo de emisiones y residuos (art. 22.1, letra e, LPCIC) deberán de basarse en las conclusiones sobre la monitorización recogidas en las Conclusiones sobre las MTD.

La norma exige que el titular informe al Órgano competente sobre los requisitos del control periódico de las medidas para evitar las emisiones al suelo o las aguas subterráneas y, en su caso, los requisitos para el control periódico del suelo y las aguas subterráneas por lo que respecta a sustancias peligrosas; o las condiciones para evaluar el cumplimiento de los VLE, conforme prescribe el artículo 22, letras j) y k) de la LPCIC, en la redacción introducida por la Ley. Del mismo modo, informar sobre la responsabilidad de cada uno de los diferentes titulares que exploten varias partes de una

---

<sup>740</sup> A su vez, en materia sancionadora, la Ley 5/2013, en su artículo 1.23 y 1.24, modifica algunos apartados y párrafos. En este contexto, el artículo 29 pasa a ser el artículo 28; y el artículo 30, que pasa a ser el artículo 29, con redacciones novedosas.

instalación según condiciones de validez de la Autorización Ambiental, en los términos del artículo 22.1 letra l ya operado con los cambios de la Ley 5/2013.<sup>741</sup>

En cuanto al tema de Inspección, la nueva Ley pasa a tratarlo de manera más precisa, haciendo frente al antiguo sistema de la LPCIC, que se limitaba a obedecer un régimen deficiente e inadecuado para garantizar una planificación adecuada de la labor inspectora. De hecho, basándose en meras Recomendaciones de la Unión Europea sobre la materia de inspección,<sup>742</sup> la antigua norma solamente disponía de un artículo general sobre control e inspección, en el que apenas se contenía una regla básica en materia competencial y la exigencia general de puesta a disposición del público de los resultados de las actuaciones de control e inspección.

Con la influencia de la Directiva de Emisiones Industriales de 2010, que acomete por primera vez en materia ambiental la regulación a nivel Comunitario del Régimen de Inspección, que se trata de un sistema de inspecciones periódicas de las instalaciones que ha de llevarse a cabo de acuerdo con un plan a escala nacional, regional o local, bajo la exigencia de algunos requisitos mínimos, la Ley 5/2013 integra parcialmente estos preceptos, optando a que su regulación se incluya en la norma reglamentaria de desarrollo.<sup>743</sup>

---

<sup>741</sup> FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio. Nueva normativa sobre emisiones industriales: La modificación de la legislación en materia de prevención y control integrados de la contaminación por Ley 5/2013, de 11 de junio". Editorial LA LEY Número 8150, Madrid, Septiembre 2013, LA LEY 4875/2013, pp. 10-17.

<sup>742</sup> Las previsiones de la Directiva De Emisiones Industriales sobre la necesidad de disponer de un sistema de inspección se basan en gran medida en las previsiones de la Recomendación 2001/331/CE sobre criterios mínimos de las inspecciones medioambientales de los Estados miembros.

<sup>743</sup> Sobre los cambios más destacables en el régimen de Inspección y control Ambiental, la doctrina señala: "La novedad quizás más destacable de la Directiva de emisiones es la previsión de un régimen comunitario de inspección, hasta ahora sólo tratado en el ámbito comunitario a través de meras recomendaciones a los Estados. La Directiva IPPC no lo contenía. Esto refleja que el Derecho ambiental ha pasado ya su etapa de crecimiento "adolescente" y precisa madurar. No sólo necesita dispone de normas que definan de formas más precisa las condiciones de ejercicio de las potestades administrativas, sino también un sistema jurídico y administrativo que garantice el cumplimiento efectivo de la regulación. El problema es que estos retos de madurez del Derecho ambiental se encuentran ante el obstáculo de un contexto caracterizado por el debilitamiento de las estructuras administrativas y por indicios de regresión ambiental." PERNAS GARCÍA, Juan José. La transposición de la Directiva de Emisiones Industriales y su incidencia en la ley 16/2002 de Prevención y Control Integrados de la Contaminación. Revista Actualidad Jurídica Ambiental, Recopilación mensual núm. 25, Junio 2013,3, Editorial CIEMAT, Madrid, 2013, p. 42-58. Disponible en: <[http://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2012/01/2013\\_06\\_Recopilatorio\\_AJA\\_Junio.pdf](http://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2012/01/2013_06_Recopilatorio_AJA_Junio.pdf)>. Acceso en 01 ago. 2013.

A partir de ahora, está expreso y claro que las Comunidades Autónomas serán las competentes para adoptar las medidas cautelares y las de control e inspección, así como para ejercer la potestad sancionadora y para garantizar el cumplimiento de los objetivos de esta Ley y su desarrollo reglamentario, conforme establece el artículo 29 de la LPCIC, tras la modificación de la nueva ley de 2013.<sup>744</sup>

Por otra parte, el artículo 29.1, segundo párrafo, tras la modificación operada por la Ley 5/2013, en total coherencia con la definición de Inspección Ambiental descrita en su artículo 3, letra w, permite que las actividades de inspección, sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas y en su caso de la Administración General del Estado, puedan realizarse por entidades designadas por el Órgano competente en materia de inspección. Las dichas actividades de inspección serán realizadas mediante el procedimiento apropiado que demuestren la capacidad técnica adecuada para realizar, en su nombre, actuaciones materiales de inspección que no deban ser desempeñadas por funcionarios públicos; las cuales en ningún caso podrán versar sobre el diseño de sistemas, planes o programas de inspección.<sup>745</sup>

---

<sup>744</sup> Confróntese: Ley 5/2013, de 11 de junio, por la que se modifican la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación y la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, en la Pagina del Medio Ambiente, disponible en <[<sup>745</sup> Sobre el nuevo régimen de Inspección Ambiental véase FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio. "Nueva normativa sobre emisiones industriales: La modificación de la legislación en materia de prevención y control integrados de la contaminación por Ley 5/2013, de 11 de junio". Ecoiuris, Madrid, 2013, p. 10.](http://www.ecoiurislapagina.com/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAAAEAO29B2AcSZYlJi9tynt/SvVK1+B0oQiAYBMk2JBAEOzBiM3mkuwdaUcjKasqgcplVmVdZhZAzO2dvPfee++999577733ujudTif33/8/XGZkAWz2zkrayZ4hgKriHz9+fB8/In7ROq+v3+Tv2s+e59ef3P/d9873dnbv/e57009m+Se7u/j3p9fLosInq6r+pMw+oVc+afJPFtWsOC+m2RKf4eXdT/ntnT3ztrxcysv0+6rOL/PltPjd1zs75/eWn1x/Mq2WbV2VnxTLNr+os1nVoB3BwxfZollhmfmvT229PsNxVsHsH3Y7qvCImawJ2/Umzzkv6xcKjLn5hc72slteLz97U6/wXttmk+WznF2bTdp2VT6vpZ3v4vbjM32QT+ryt2qx8lTef3fuFVT3L6yFX9GEzr65eZJfFRdYW1fJJVguoYjb77PnpDj33dx7sHTz8hdlyOq/qz+r8F62LpmirZrvML7Iyb37hvLiYP6f/t/Jm1jRFc1KVgJ1n9XT+MrvIaUYuiqYkEITLcdas3v3CojlererqMp99hlna+XTv/u6Dvf3/B+9bmQzEAQAAWKE>. Acceso en 30 de ago. de 2013.</p></div><div data-bbox=)

Observase que la nueva Ley instituye la posibilidad de haber delegación a entidades privadas de los actos de Inspección Ambiental, obedeciendo la nueva definición de Inspección Ambiental descrita en su propio texto<sup>746</sup>.

Sin embargo, en estos aspectos novedosos también están previstos el cumplimiento de ciertos requisitos y de determinadas restricciones que deben ser obedecidas por las entidades privadas, pues la propia LPCIC recoge límites a la actividad de estas entidades en el apoyo a la actividad inspectora, y asegura que el acceso a la prestación de estos servicios de apoyo técnico se lleven a cabo en condiciones de libre competencia, de acuerdo con los principios de igualdad y transparencia.

Primeramente, las entidades privadas elegidas por el Órgano competente deben comprobar su capacidad técnica adecuada para realizar en su nombre actuaciones materiales de inspección que no deban ser desempeñadas por funcionarios públicos. Este es el primero requisito para que pueda encajarse en la dicha delegación.

Ya el primero límite a las actividades de estas entidades privadas en el apoyo a la actividad inspectora, caracterizase en la prohibición expresa de que las actuaciones puedan versar sobre el diseño de sistemas, planes o programas de inspección. El segundo límite está relacionado a la necesidad de adoptar ciertas cautelas para evitar un uso abusivo de las entidades colaboradoras en materia de inspección. A tal efecto, en el proceso de elección de estas entidades privadas se deberá respetar los principios de publicidad, transparencia, libertad de acceso, no discriminación e igualdad de trato, de conformidad con la legislación de contratos del sector público.

Además de las restricciones y límites impuestos a las entidades privadas, la Ley 5/2013 también impone restricciones económicas y financieras en relación a su propia implementación. La Disposición adicional primera, refiriéndose al gasto público, prescribe que de la aplicación de la presente ley no podrá derivarse ningún incremento de gasto para las Administraciones públicas competentes. Por otra parte, dice que las

---

<sup>746</sup> En este punto, la nueva legislación Española difiere de la legislación brasileña. En Brasil, la nueva ley 140/2011, en su artículo 5, permite la delegación de atribuciones y actuaciones administrativas de un Ente Federativo a otro a través de convenios. Es decir, la delegación solo es permitida entre los Entes Públicos.

nuevas necesidades de recursos humanos que, en su caso, pudieren surgir como consecuencia de las obligaciones normativas contempladas en la presente ley, deberán ser atendidas mediante la reordenación o redistribución de efectivos.

Tal previsión, teniéndose en cuenta los actuales tiempos de crisis económica y financiera que viene soportando Europa y en Especial España, no contribuye para nada en un reforzamiento del sistema administrativo de inspección ambiental, que ya no tenía condiciones adecuadas para desarrollar y ejecutar la necesaria fiscalización medioambiental.<sup>747</sup>

De hecho, el mayor problema que suscita el refuerzo de la función inspectora es el derivado de la falta de efectivos y de medios administrativos para acometerla como consecuencia de las restricciones presupuestarias. Por lo tanto, en este aspecto, al prever que de su aplicación no podrá derivarse ningún incremento de gasto para las Administraciones públicas competentes, la Ley 5/2013 no promete demasiada esperanza por lograr éxito en su labor relacionado a la Disciplina Ambiental.

Aún tratándose del sistema de Inspección Ambiental, el artículo 29.2 y 3 dispone que será implantado, por los Órganos competentes, un sistema de inspección medioambiental de las instalaciones que incluirá el análisis de toda la gama de efectos ambientales relevantes de la instalación de que se trate, debiendo los resultados de estas actuaciones ponerse a disposición del público.

En cuanto a materia sancionadora, la nueva ley precisa y deja más clara algunas infracciones y sanciones, teniendo como objetivo el fortalecimiento del

---

<sup>747</sup> Juan José Pernas García realiza diversas críticas en cuanto a la influencia económica negativa venida de los sectores industriales interesados y la falta de estructura y recursos para la implementación eficaz de la legislación ambiental y su proceso de inspección y control. Así lo señala: " Lamentablemente, no son los tiempos idóneos para esperar un reforzamiento del sistema administrativo de inspección ambiental, que ya era débil antes del inicio de la crisis económica actual. Así, "[l]as nuevas necesidades de recursos humanos que, en su caso, pudieren surgir como consecuencia de las obligaciones normativas contempladas en la presente ley, deberán ser atendidas mediante la reordenación o redistribución de efectivos" (Disposición adicional única)". PERNAS GARCÍA, Juan José. La transposición de la Directiva de Emisiones Industriales y su incidencia en la ley 16/2002 de Prevención y Control Integrados de la Contaminación. Revista Actualidad Jurídica Ambiental, Recopilación mensual núm. 25, Junio 2013,3, Editorial CIEMAT, Madrid, 2013, pp. 59-60. Disponible en: <[http://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2012/01/2013\\_06\\_Recopilatorio\\_AJA\\_Junio.pdf](http://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2012/01/2013_06_Recopilatorio_AJA_Junio.pdf)>. Acceso en 01 ago. 2013.

cumplimiento de las condiciones de la Autorización Ambiental Integrada y las obligaciones de la propia Ley de Prevención y Control Integrados de la Contaminación.

Para ello, se promueven alteraciones en algunos apartados y párrafos, o se cambia la numeración, de los ahora artículos 29 a 35, en materia de Disciplina Ambiental. En el régimen sancionador, el artículo 1.25 de la Ley 5/2013 modifica las letras b), c) y f), y se introduce una nueva letra i) en el apartado 3, además de modificar el apartado 4 del artículo 31, que pasa a ser el artículo 30.

A tal efecto, el nuevo texto pasa a considerar como infracciones graves los siguientes supuestos: el incumplimiento de las condiciones establecidas en la Autorización Ambiental Integrada, sin que se haya producido un daño o deterioro grave para el medio ambiente, o sin que se haya puesto en peligro grave la seguridad o salud de las personas, así como no tomar las medidas necesarias para volver a asegurar el cumplimiento en el plazo más breve posible y así evitar otros posibles accidentes o incidentes; el incumplimiento de las obligaciones derivadas de las medidas provisionales previstas en el artículo 34 de esta ley; no informar inmediatamente al Órgano competente de la Comunidad Autónoma de cualquier incumplimiento de las condiciones de la Autorización Ambiental Integrada, así como de los incidentes o accidentes que afecten de forma significativa al medio ambiente y por último, proceder al cierre definitivo de una instalación incumpliendo las condiciones establecidas en la autorización ambiental integrada relativas a la contaminación del suelo y las aguas subterráneas.<sup>748</sup>

Ya en cuanto a las infracciones leves, el cambio promovido la caracteriza, entre otros supuestos, por el incumplimiento de las prescripciones establecidas en esta Ley o en las normas aprobadas conforme a la misma, cuando no esté tipificado como infracción muy grave o grave.<sup>749</sup>

---

<sup>748</sup> Véase el artículo 30, letras b, c y f de la LPCIC, tras la modificación operada por la Ley 5/2013. También: CANALES, Carmen. Transposición Directiva de Emisiones Industriales. Trabajo presentado en la Jornada Directiva de Emisiones Industriales, realizado en 17/02/2013, en la Cámara de Cantabria. Disponible en: <[http://www.camaracantabria.com/medio\\_ambiente/descargas/presentacion9.pdf](http://www.camaracantabria.com/medio_ambiente/descargas/presentacion9.pdf)>. Acceso en 01 de septiembre de 2013.

<sup>749</sup> Confróntese el artículo 30, apartado 4 de la LPCIC, tras la modificación operada por la Ley 5/2013. Sobre el tema, también FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio. Nueva normativa sobre emisiones industriales: La modificación de la legislación en materia de prevención y control integrados de

En lo que concierne el tema de las sanciones de infracciones graves, la nueva Ley añade lo siguiente: imputará una multa desde 20.001 hasta 200.000 euros; Asimismo promoverá la clausura temporal, total o parcial, de las instalaciones por un período máximo de dos años; inhabilitación para el ejercicio de la actividad por un período máximo de un año; además de efectuar la revocación de la Autorización o suspensión de la misma por un período máximo de un año. Asimismo, imponer al titular de la obligación a adoptar las medidas complementarias que el Órgano competente estime necesarias para volver a asegurar el cumplimiento de las condiciones de la Autorización Ambiental Integrada y para evitar otros posibles incidentes o accidentes.<sup>750</sup>

Por lo tanto, no hay dudas de que la Ley 5/2013 ha propiciado cambios positivos en el tema de Disciplina Ambiental, a través de su definición de formas más precisas y claras en las condiciones de ejercicio de las potestades administrativas, contribuyendo al progreso del sistema jurídico administrativo ambiental y, en consecuencia, a la protección del medio ambiente.

Asimismo, la Ley 5/2013 promueve la adaptación de las Disposiciones transitorias, adecuando las mismas y sus fechas a la nueva norma, especialmente en referencia a lo que dice la Disposición Transitoria 1ª al determinar que la adecuación de las Autorizaciones a la nueva Directiva de Emisiones Industriales debe producirse antes del 7 de Enero de 2014. Asimismo, se prevé su desarrollo reglamentario, con la posibilidad de incluir prescripciones técnicas de adaptación a la Directiva mencionada; se adaptan los Anejos y se prevé la Autorización al Gobierno de la Nación para, en el plazo de un año, elaborar un Texto Refundido de la Ley de Control Integrado de la Contaminación de 2002 y las normas con rango de ley en materia de emisiones industriales.<sup>751</sup>

---

la contaminación por Ley 5/2013, de 11 de junio". Editorial LA LEY Número 8150, Madrid, Septiembre 2013, LA LEY 4875/2013, pp. 10-17.

<sup>750</sup> Véase el nuevo párrafo final de la letra b del artículo 31 de la LPCIC, tras la modificación operada por la Ley 5/2013.

<sup>751</sup> FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio. "Nueva normativa sobre emisiones industriales: La modificación de la legislación en materia de prevención y control integrados de la contaminación por Ley 5/2013, de 11 de junio". Ecoiuris, Madrid, 2013, p. 10. Véase también el contenido de las Disposiciones transitorias 1º, 2º, 3º y Disposición final 4º de la nueva Ley 5/2013.



Finalizando, ya hemos visto que la Ley 5/2013, a pesar de poseer ciertos aspectos merecedores de algunas críticas por parte de la doctrina reciente, ha venido para suscitar varios cambios y reformas dirigidas a alcanzar una mayor simplificación administrativa, y asimismo para clarificar y mejorar el contenido de sus disposiciones y también ampliar el nivel de claridad de la actuación administrativa. Además, para mejorar el sistema de transparencia informativa e incentivar la participación pública en los procedimientos de otorgamiento, modificación sustancial, y revisión de la Autorización Ambiental Integrada de una instalación.<sup>752</sup>

Para hacer concreta esas reformas, la Ley 5/2013 empieza ratificando y detallando la obligación de titulares de las instalaciones en cuanto al deber de notificación a las Comunidades Autónomas en las que estén ubicadas, al menos una vez al año, sobre los datos sobre las emisiones correspondientes a la instalación, con especificación de la metodología empleada en las mediciones, su frecuencia y los procedimientos empleados para evaluar las mediciones, y en todo caso la información incluida en el artículo 22.1.i, según dispone el artículo 1.6 que modifica el artículo 8.3 de la LPCIC.

En el mismo artículo 8, en su apartado 5, la LPCIC, tras alteración operada por la Ley 5/2013, trata de la información regulada en este artículo y pasa a tomar por fundamento la Ley 27/2006, de 18 de julio, que además del derecho al acceso a la información, incluye la participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente. Además de ello, la norma desarrolla medidas de transparencia informativa y acceso a la información ambiental, concretando una gama de decisiones y documentos que deben ponerse, en mayor o menor medida, a disposición del público.<sup>753</sup>

Otro cambio relevante proporcionado por la novedosa ley se refiere a la tramitación del procedimiento en relación con la aplicación supletoria de la Ley de Procedimiento Común; asimismo, resalta el fomento de la participación real y efectiva

---

<sup>752</sup> Sobre las características novedosas, véase CANALES, Carmen. Instrumentos Legales para la Transposición de la Directiva de Emisiones Industriales. Trabajo presentado en la Jornada Directiva de Emisiones Industriales, realizado en 21/02/2013, en la Cámara de Cantabria. Disponible en: <[http://www.camaracantabria.com/medio\\_ambiente/descargas/presentacion21.pdf](http://www.camaracantabria.com/medio_ambiente/descargas/presentacion21.pdf)>. Acceso en 01 de septiembre de 2013.

<sup>753</sup> Véase la nueva redacción del artículo 08 de la LPCIC, tras la modificación operada por la Ley 5/2013.

de las personas interesadas no solo en los procedimientos de otorgamiento, sino también en los procedimientos de modificación sustancial, y revisión de la Autorización Ambiental Integrada de una instalación, conforme prescribe el artículo 1.11 que altera el contenido del artículo 14 de la LPCIC.

Aún buscando mejorar las posibilidades de participación efectiva del público, las modificaciones novedosas también están dirigidas a la Propuesta de Resolución, de manera que se le exige la manifestación sobre las cuestiones resultantes del período de información pública. Para ello, el Órgano competente para otorgar la Autorización Ambiental Integrada, tras realizar una evaluación ambiental del proyecto en su conjunto efectuará el trámite de audiencia al solicitante de la Autorización. Finalizado el trámite de audiencia, la Autoridad competente redactará una Propuesta de Resolución ajustada al contenido del artículo 22, que incorporará las condiciones que resulten de los Informes vinculantes emitidos y decidirá sobre el resto de informes y sobre las cuestiones planteadas, en su caso, por los solicitantes durante la instrucción y trámite de audiencia, así como, las resultantes del periodo de información pública.<sup>754</sup>

Por último, en tratándose del aspecto de notificación y publicidad, el Órgano competente habrá que publicar una memoria que, además de los motivos en los que se basa la Resolución de otorgamiento, modificación sustancialmente o revisión de la Autorización Ambiental Integrada, debe contener los resultados de las consultas celebradas durante el proceso de participación pública y una explicación de cómo se tuvieron en cuenta, según dispone la nueva redacción del artículo 23 de la Ley 16/2002, tras la modificación realizada por el artículo 1.18 de la Ley 5/2013.<sup>755</sup>

Por lo tanto, notase que la Ley 5/2013 es un instrumento jurídico administrativo que vigoriza el reforzamiento normativo de las medidas de transparencia y participación ciudadana en las decisiones administrativas ambientales, lo que

---

<sup>754</sup> Confróntese la nueva redacción del artículo 20.1 de la LPCIC, tras la modificación operada por el artículo 1.14 de la Ley 5/2013.

<sup>755</sup> En relación a las reformas orientadas a mejorar la transparencia informativa y la participación pública, véase PERNAS GARCÍA, Juan José. La transposición de la Directiva de Emisiones Industriales y su incidencia en la ley 16/2002 de Prevención y Control Integrados de la Contaminación. Revista Actualidad Jurídica Ambiental, Recopilación mensual núm. 25, Junio 2013,3, Editorial CIEMAT, Madrid, 2013, pp. 60-62. Disponible en: <[http://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2012/01/2013\\_06\\_Recopilatorio\\_AJA\\_Junio.pdf](http://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2012/01/2013_06_Recopilatorio_AJA_Junio.pdf)>. Acceso en 01 ago. 2013.

contribuye a una más clara gestión pública ambiental en relación a las emisiones industriales y a la prevención y control integrados de la contaminación.

## **8 - El reciente Reglamento de Emisiones Industriales y de desarrollo de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación (Real Decreto 815/2013, de 18 de octubre)**

Recientemente se ha completado la transposición de la Directiva 2010/75/UE al sistema legislativo Español a través de la Ley 5/2013, de 11 de junio que altera la Ley 16/2002 y el novedoso Real Decreto 815/2013, de 18 de octubre (BOE 19 de octubre)<sup>756</sup>, 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.

En general, el Real Decreto establece el régimen jurídico aplicable a las Emisiones Industriales con el objetivo de conseguir una elevada protección del medio ambiente en su conjunto y las disposiciones para evitar o reducir la contaminación provocada por determinadas instalaciones. Se trata de establecer un marco que busca, en todo caso, mejoras de carácter administrativo y mejoras de inspección y control para garantizar una mayor protección del medio ambiente.

En el ámbito de las Autorizaciones Ambientales Integradas, el nuevo instrumento jurídico Español regula su régimen jurídico con base en los principios comunes de los procedimientos de la dicha Autorización, dónde fija su alcance y

---

<sup>756</sup> Este Real Decreto se dicta de conformidad con lo dispuesto en la disposición final cuarta de la Ley 16/2002, de 1 de julio, que faculta al Gobierno para dictar, en el ámbito de sus competencias, las disposiciones necesarias para su desarrollo y aplicación. Esta norma, tiene naturaleza jurídica de legislación básica de acuerdo con lo establecido en el artículo 149.1.23.ª de la Constitución en la medida en que resulta un complemento necesario indispensable para asegurar el mínimo común normativo en la protección del medio ambiente a la vez que se garantiza un marco de coordinación en la planificación económica en todo el territorio nacional. Véase la exposición de motivos III del Real Decreto 815/2013, de 18 de octubre. También LOZANO CUTANDA, Blanca y OLANO RODRÍGUEZ, Zenaida. “Real Decreto 815/2013 por el que se aprueba el Reglamento de emisiones industriales: novedades en materia de autorización ambiental integrada y de instalaciones de incineración y coincineración de residuos”. *Revista Actualidad Jurídica Ambiental*, 18 de nov. de 2013, pp. 01-13. Disponible en: <[http://www.actualidadjuridicaambiental.com/?p=10862&utm\\_source=rss&utm\\_medium=rss&utm\\_campaign=comentario-real-decreto-8152013-por-el-que-se-aprueba-el-reglamento-de-emisiones-industriales-novedades-en-materia-de-autorizacion-ambiental-integrada-y-de-instalaciones-de-incineracion-y-coincin](http://www.actualidadjuridicaambiental.com/?p=10862&utm_source=rss&utm_medium=rss&utm_campaign=comentario-real-decreto-8152013-por-el-que-se-aprueba-el-reglamento-de-emisiones-industriales-novedades-en-materia-de-autorizacion-ambiental-integrada-y-de-instalaciones-de-incineracion-y-coincin)>. Acceso en 20 nov. 2013.

establece un complejo régimen con algunas novedades de caracteres generales y comunes. Asimismo, de manera semejante al sistema jurídico de la Directiva 2010/75/UE, el Reglamento está instituido por capítulos con disposiciones especiales para ciertos tipos de actividades industriales, que son determinadas por su ámbito de aplicación, lo que establece distintos procedimientos en sus regímenes jurídicos y técnicos, incluso para la otorga de la Licencia Ambiental Integrada.

A tal efecto, veremos a seguir que esta norma sigue la línea de la simplificación de procedimientos, pues desarrolla procedimientos más ágiles y mucho más sencillos para que sea pueda cuanto antes tener la Autorización Ambiental Integrada o la denegación por contaminante de la correspondiente Autorización. Además, instituye conceptos y elementos novedosos que contribuyen a esta evolución administrativa y a la mejora de la protección ambiental.

Este Reglamento tiene por objeto desarrollar y ejecutar la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación, así como establecer el régimen jurídico aplicable a las emisiones industriales, con el fin de alcanzar una elevada protección del medio ambiente en su conjunto. Asimismo, establece las disposiciones para evitar y, cuando ello no sea posible, reducir la contaminación provocada por las instalaciones del anejo 1, en particular las de incineración y coincineración de residuos, las grandes instalaciones de combustión y las instalaciones que producen dióxido de titanio.

El ámbito de aplicación de este Reglamento está delimitado para ser aplicable a las instalaciones de titularidad pública o privada en las que se desarrolle alguna de las actividades industriales incluidas en las categorías enumeradas en el anejo 1<sup>757</sup> y que, en su caso, alcancen los umbrales de capacidad establecidos en el mismo,

---

<sup>757</sup> El Anejo 1 dispone sobre las categorías de actividades e instalaciones contempladas en el artículo 2 de la ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación. Está compuesto de la siguiente manera: 1. instalaciones de combustión; 2. producción y transformación de metales; 3. industrias minerales; 4. industrias químicas; 5. gestión de residuos.; 6. industria derivada de la madera; 7. industria textil; 8. industria del cuero; 9. industria agroalimentarias y explotaciones ganaderas; 10. consumo de disolventes orgánicos; 11. industria del carbono; 12. industria de conservación de la madera; 13. tratamiento de aguas y 14. captura de CO<sub>2</sub>.

con excepción de las instalaciones o partes de las mismas utilizadas para la investigación, desarrollo y experimentación de nuevos productos y procesos.<sup>758</sup>

En los cuatro anejos se desarrolla el tipo de industrias e instalaciones industriales con mayor grado de detalle a la regulación prevista en el anejo 1 de la Ley 16/2002, de 1 de julio, y se establecen las disposiciones técnicas que deben tenerse en cuenta para las instalaciones de incineración y co-incineración de residuos, las grandes instalaciones de combustión y las instalaciones que producen dióxido de titanio.

El nuevo instrumento normativo instituye algunas definiciones técnicas<sup>759</sup> más detalladas y con características novedosas. Con todo, la novedad más destacable es

---

<sup>758</sup> Véase los artículos 1 del Reglamento de Emisiones Industriales y de desarrollo de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación. También BLASCO HEDO, Eva. "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. (BOE núm. 251, de 19 de octubre de 2013)". Revista Actualidad Jurídica Ambiental, 13 de nov. de 2013. Disponible en: [http://www.actualidadjuridicaambiental.com/?p=10790&utm\\_source=rss&utm\\_medium=rss&utm\\_campaign=legislacion-al-dia-estado-prevencion-y-control-integrados-de-la-contaminacion](http://www.actualidadjuridicaambiental.com/?p=10790&utm_source=rss&utm_medium=rss&utm_campaign=legislacion-al-dia-estado-prevencion-y-control-integrados-de-la-contaminacion). Acceso en 23 nov. 2013.

<sup>759</sup> Artículo 2. Definiciones. A los efectos de este reglamento se entenderá por: 1. «Aves de corral»: las aves de corral tal como se definen en el artículo 2.4 del Real Decreto 1888/2000, de 22 de noviembre, por el que se establecen condiciones de sanidad animal aplicables a los intercambios comunitarios y las importaciones de aves de corral y de huevos para incubar, procedentes de países terceros. 2. «Biomasa»: cualquiera de los siguientes productos: a) Los productos compuestos por una materia vegetal de origen agrícola o forestal que puedan ser utilizados como combustible para valorizar su contenido energético. b) Los siguientes residuos: 1.º Residuos vegetales de origen agrícola y forestal; 2.º residuos vegetales procedentes de la industria de elaboración de alimentos, si se recupera el calor generado; 3.º residuos vegetales fibrosos procedentes de la producción de pulpa virgen y de la producción de papel a partir de la pulpa, si se co-incineran en el lugar de producción y se recupera el calor generado; 4.º residuos de corcho; y 5.º residuos de madera, con excepción de aquellos que puedan contener compuestos organohalogenados o metales pesados como consecuencia de algún tipo de tratamiento con sustancias protectoras de la madera o de revestimiento y que incluye, en particular, los residuos de madera procedentes de residuos de la construcción y derribos. 3. «Capacidad nominal de una instalación de incineración o co-incineración»: la cantidad máxima de residuos que pueden ser incinerados por hora, que refleje la suma de las capacidades de incineración de los hornos que componen la instalación de incineración de residuos o la instalación de co-incineración de residuos, especificadas por el constructor y confirmadas por el titular, teniendo debidamente en cuenta, en particular, el valor calorífico de los residuos, que deberá expresarse tanto en flujos masa referidos a los residuos, como en flujos energéticos. 4. «Chimenea»: estructura que contenga una o más salidas de humos que actúen de conductos para los gases residuales con el fin de expulsarlos a la atmósfera. 5. «Combustible»: cualquier materia combustible sólida, líquida o gaseosa. 6. «Combustible determinante en una instalación de combustión»: el combustible que, de acuerdo con el anejo 3, parte 1, tenga el valor límite de emisión más alto o, en caso de que distintos combustibles tengan el mismo valor límite de emisión, el que tenga la mayor potencia térmica, entre todos los combustibles utilizados en una instalación de combustión equipada con caldera mixta que utilice los residuos de destilación y de conversión del refino de petróleo, solos o con otros combustibles. 7. «Combustible sólido nacional»: el combustible sólido natural utilizado en una instalación de combustión diseñada especialmente para ese combustible, que es extraído y utilizado localmente. 8. «Compuesto orgánico»:

---

todo compuesto que contenga al menos el elemento carbono y uno o más de los siguientes: hidrógeno, halógenos, oxígeno, azufre, fósforo, silicio o nitrógeno, salvo los óxidos de carbono y los carbonatos y bicarbonatos inorgánicos. 9. «Dioxinas y furanos»: todas las dibenzoparadioxinas y dibenzofuranos policlorados enumerados en el anejo 2, parte 1. 10. «Gestor de residuos»: cualquier persona o entidad, pública o privada, definida en los términos previstos en el artículo 3.n) de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados. 11. «Horas de funcionamiento de una instalación de combustión»: el tiempo, expresado en horas, durante el que una instalación de combustión, en su conjunto o en parte, funcione y expulse emisiones a la atmósfera, excepto los períodos de arranque y de parada. 12. «Índice de desulfuración de una instalación de combustión»: la proporción, durante un período determinado, entre la cantidad de azufre no emitida a la atmósfera por una instalación de combustión y la cantidad de azufre que contenga el combustible sólido que se introduzca en las instalaciones de combustión y se utilice allí durante el mismo período de tiempo. 13. «Inspectores ambientales»: funcionarios de la administración con competencias en materia de medio ambiente que realizan inspecciones ambientales. En el ejercicio de sus funciones gozarán de la condición de agentes de la autoridad. 14. «Instalación de coincineración de residuos»: toda instalación fija o móvil cuya finalidad principal sea la generación de energía o la fabricación de productos materiales y que, o bien utilice residuos como combustible habitual o complementario, o bien los residuos reciban en ella tratamiento térmico para su eliminación mediante la incineración por oxidación de los residuos, así como por otros procesos de tratamiento térmico, si las sustancias resultantes del tratamiento se incineran a continuación, tales como pirólisis, gasificación y proceso de plasma. 15. «Instalación de combustión»: cualquier dispositivo técnico en el que se oxiden productos combustibles a fin de utilizar el calor así producido. 16. «Instalación de combustión con caldera mixta»: cualquier instalación de combustión que pueda alimentarse simultánea o alternativamente con dos o más tipos de combustible. 17. «Instalación de incineración de residuos»: cualquier unidad técnica o equipo, fijo o móvil, dedicado al tratamiento térmico de residuos con o sin recuperación del calor producido por la combustión; mediante la incineración por oxidación de residuos, así como otros procesos de tratamiento térmico, si las sustancias resultantes del tratamiento se incineran a continuación, tales como pirólisis, gasificación y proceso de plasma. 18. «Instalación de incineración de residuos existente»: cualquiera de las siguientes instalaciones de incineración de residuos: a) Las que estaban en funcionamiento y contaban con una autorización de conformidad con la legislación comunitaria aplicable antes del 28 de diciembre de 2002; b) las que estaban autorizadas o registradas a efectos de incineración de residuos y contaban con una autorización concedida antes del 28 de diciembre de 2002 de conformidad con la legislación comunitaria aplicable, siempre y cuando la instalación se hubiera puesto en funcionamiento a más tardar el 28 de diciembre de 2003, y c) las que, a juicio del órgano competente, hubieran presentado la solicitud completa de autorización antes del 28 de diciembre de 2002, siempre y cuando la instalación se hubiera puesto en funcionamiento a más tardar el 28 de diciembre de 2004. 19. «Instalación de incineración de residuos nueva» cualquier instalación de incineración de residuos no contemplada en apartado 18 de este artículo. 20. «Motor diésel»: motor de combustión interna que funciona aplicando el ciclo diésel y utiliza encendido por compresión para quemar combustible. 21. «Motor de gas»: motor de combustión interna que funciona aplicando el ciclo Otto y utiliza encendido por chispa o, en caso de motores de dos combustibles, encendido por compresión para quemar combustible. 22. «Pequeña red aislada»: cualquier red que tuviera en 1996 un consumo inferior a 3.000 GWh y que obtenga una cantidad inferior al 5 % de su consumo anual mediante interconexión con otras redes. 23. «Plan de inspección ambiental»: el conjunto de objetivos y actuaciones definidas por las autoridades de inspección, a lo largo de un determinado período de tiempo, con el fin de garantizar el cumplimiento de las condiciones ambientales establecidas por la legislación ambiental aplicable. 24. «Recubrimiento»: recubrimiento tal como se define en el artículo 2 del Real Decreto 117/2003, de 31 de enero, sobre limitación de emisiones de compuestos orgánicos volátiles debidas al uso de disolventes en determinadas actividades. 25. «Residuo»: cualquier residuo tal como se define en el artículo 3.a) de la Ley 22/2011, de 28 de julio. 26. «Residuos domésticos mezclados»: los residuos domésticos, tal y como se definen en el artículo 3.b) de la Ley 22/2011, de 28 de julio, quedando excluidas las fracciones que se recogen por separado a que se refiere la partida 20 01 del anexo de la Decisión 2000/532/CE, de 3 de mayo de 2000, por la que se establece una lista de residuos de conformidad con el artículo 1.a) de la Directiva 75/442/CEE del Consejo, relativa a los residuos y de residuos peligrosos, y quedando excluidos los demás residuos a que se refiere la partida 20 02 de dicho anexo. 27. «Residuos de la incineración»: cualquier residuo líquido o sólido generado por una instalación de incineración de residuos o una instalación de coincineración de residuos. 28. «Residuo peligroso»: cualquier residuo peligroso, tal como se define en el Artículo 3.e) de la Ley 22/2011, de 28 de julio. 29. «Sistema de inspección ambiental»: el conjunto suficiente y adecuado de medios personales y materiales dependientes de los órganos competentes para realizar con sancionadora para garantizar un adecuado nivel de comprobación del

la definición expresa de la figura del "Inspector ambiental". Se le da a ese funcionario público el carácter de Agente de la Autoridad, por lo que tendrá una mayor capacidad y facilidad en las actividades de inspección, y se facilita la realidad de la actividad diaria de inspección y control, consintiendo la colaboración de entidades especializadas que tengan la suficiente capacidad técnica.<sup>760</sup>

Por otro lado, se fomenta la tramitación electrónica de los expedientes contenidos en el Reglamento, además de fomentar el desarrollo y aplicación de las Técnicas Emergentes, en particular las mencionadas en los documentos de referencia de Mejores Técnicas Disponibles (MTD). En cuanto al régimen sancionador, la nueva normativa remite a las disposiciones previstas en la Ley 16/2002.<sup>761</sup>

El capítulo II del Reglamento de Emisiones Industriales y de desarrollo de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación regula su régimen jurídico con base en los principios comunes de los procedimientos de la Autorización Ambiental Integrada, dónde fija su alcance y establece un complejo régimen con algunas novedades de caracteres generales y comunes.

La organización estructural de este capítulo está formalizada en tres secciones: la sección primera dedicada a los principios comunes de los procedimientos de Autorización Ambiental Integrada; la sección segunda al procedimiento simplificado de modificación sustancial y revisión de la Autorización Ambiental Integrada, y la

---

cumplimiento ambiental, de acuerdo con lo previsto en el artículo 29 de la Ley 16/2002, de 1 de julio. 30. «Turbina de gas»: cualquier máquina rotativa que convierta la energía térmica en trabajo mecánico, constituida fundamentalmente por un compresor, un dispositivo térmico en el que se oxida el combustible para calentar el fluido motor y una turbina.

<sup>760</sup> La definición de la figura del Inspector Ambiental está dispuesta en el artículo 2.13 del Reglamento.

<sup>761</sup> Confróntese los artículos 3, 4 y 5 del Reglamento de Emisiones Industriales y de desarrollo de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación. Véase LOZANO CUTANDA, Blanca y OLANO RODRÍGUEZ, Zenaida. "Real Decreto 815/2013 por el que se aprueba el Reglamento de emisiones industriales: novedades en materia de autorización ambiental integrada y de instalaciones de incineración y co-incineración de residuos". *Revista Actualidad Jurídica Ambiental*, 18 de nov. de 2013, pp. 01-13. Disponible en: <[http://www.actualidadjuridicaambiental.com/?p=10862&utm\\_source=rss&utm\\_medium=rss&utm\\_campaign=comentario-real-decreto-8152013-por-el-que-se-aprueba-el-reglamento-de-emisiones-industriales-novedades-en-materia-de-autorizacion-ambiental-integrada-y-de-instalaciones-de-incineracion-y-coincincin](http://www.actualidadjuridicaambiental.com/?p=10862&utm_source=rss&utm_medium=rss&utm_campaign=comentario-real-decreto-8152013-por-el-que-se-aprueba-el-reglamento-de-emisiones-industriales-novedades-en-materia-de-autorizacion-ambiental-integrada-y-de-instalaciones-de-incineracion-y-coincincin)>. Acceso en 20 nov. 2013.

sección tercera a la coordinación con los procedimientos de Evaluación de Impacto Ambiental y otros medios de intervención administrativa de competencia Estatal.<sup>762</sup>

En lo que se refiere al análisis de la sección 1, el artículo 6 del Reglamento regula el alcance de la Autorización Ambiental Integrada. El dicho dispositivo fija su alcance y establece como novedad que una misma Autorización comprenda actividades enumeradas en el anejo 1 y aquellas otras relacionadas que cumplan los siguientes requisitos: que se desarrollen en el lugar del emplazamiento de la instalación que realiza una actividad del anejo 1; que guarden una relación de índole técnica con la actividad del anejo 1 y que puedan tener repercusiones sobre las emisiones y la contaminación que se vaya a producir.

Asimismo, subraya como novedad la posibilidad de que los Valores Límite de Emisión sean globales para los contaminantes generados por varias actividades industriales que se desarrollen en una instalación y que la Autorización puede ser válida para varias instalaciones o partes de una instalación explotada por diferentes titulares. En este caso, conviene destacar que deberá delimitarse en la Autorización el alcance de la responsabilidad de cada uno de ellos y que tal responsabilidad será solidaria salvo que las partes acuerden lo contrario.<sup>763</sup>

El Reglamento, a través de la redacción de su artículo 7 concreta el contenido del Informe urbanístico del Ayuntamiento, regulado en el artículo 15 de la Ley 16/2002, de 1 de julio, considerándole independiente de la Licencia de obras o de cualquier otro medio de intervención exigible por el Ayuntamiento. Indica que las cuestiones que deberán ser valoradas versarán exclusivamente sobre la conformidad del proyecto con la normativa urbanística aplicable en relación con la parcela donde esté o vaya a estar ubicada la instalación en el momento de la solicitud.

---

<sup>762</sup> Véase la exposición de motivos II del Real Decreto 815/2013, de 18 de octubre.

<sup>763</sup> Véase "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 (BOE 19 de octubre)", Ecoiuris-La Página del Medio Ambiente (Grupo Wolters Kluwer), 24 de Octubre de 2013.



Por lo que respecta al contenido de la solicitud de la Autorización Ambiental Integrada, el artículo 8 dispone lo que deberá figurar en la dicha Autorización. A tal efecto, señala que tendrá que constar: la identidad del titular de la instalación, tal como se define en el artículo 3.7 de la Ley 16/2002, de 1 de julio y la identificación de cada uno de los focos de emisión de contaminantes atmosféricos, de acuerdo con el catálogo de actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera recogido en el anexo IV de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera.

También la documentación técnica necesaria para poder determinar las medidas relativas a las condiciones de explotación en situaciones distintas a las normales que puedan afectar al medio ambiente, previstas en el artículo 22.1.f) de la Ley 16/2002, de 1 de julio. Expresa todavía, que cuando la solicitud de la Autorización comprenda varias instalaciones o partes de una instalación con diferentes titulares, salvo que en ésta se indique quien es el representante, las actuaciones administrativas se realizarán con el titular que haya presentado la solicitud.

Notase que el aspecto novedoso es la determinación de la necesidad de identificar cada uno de los focos de emisión de contaminantes atmosféricos. El principal objetivo de este aspecto novedoso es lograr que se lleve a cabo la clasificación todas las actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera incluidas en la Autorización Ambiental Integrada.<sup>764</sup>

De igual forma, el artículo 9 regula la tramitación Autorización Ambiental Integrada cuando el funcionamiento de la instalación implique vertidos a las aguas continentales de cuencas gestionadas por la Administración General del Estado. En estos supuestos, determina que el titular presentará ante el Órgano competente para otorgar la Autorización Ambiental Integrada la documentación exigida por la legislación de aguas para la Autorización de vertidos a las aguas continentales. Para ello

---

<sup>764</sup> Sobre el tema, véase BLASCO HEDO, Eva. "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. (BOE núm. 251, de 19 de octubre de 2013)". Revista Actualidad Jurídica Ambiental, 13 de nov. de 2013. Disponible en: <[http://www.actualidadjuridicaambiental.com/?p=10790&utm\\_source=rss&utm\\_medium=rss&utm\\_campaign=legislacion-al-dia-estado-prevencion-y-control-integrados-de-la-contaminacion](http://www.actualidadjuridicaambiental.com/?p=10790&utm_source=rss&utm_medium=rss&utm_campaign=legislacion-al-dia-estado-prevencion-y-control-integrados-de-la-contaminacion)>. Acceso en 23 nov. 2013.

utilizará los modelos oficiales establecidos por Orden Ministerial que apruebe el Ministro de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. Tras el recibimiento de la dicha documentación por el Órgano competente, este la remitirá al Organismo de Cuenca en el plazo de cinco días, para que en el plazo de diez días desde la entrada de la documentación en su registro, informe acerca de si esta debe completarse, continuándose las actuaciones en caso contrario.

El Órgano competente una vez examinada el resto de la documentación presentada por el titular y recibido el informe anterior, en el plazo de cinco días requerirá al titular de la instalación para que, en su caso, subsane la falta o acompañe la documentación preceptiva en el plazo de diez días, con indicación de que si así no lo hiciera se le tendrá por desistido de su petición.

A continuación, presentada la documentación completa, el Órgano competente procederá de la siguiente forma: la someterá a información pública por un plazo mínimo de veinte días y máximo de treinta, y la remitirá al Organismo de cuenca para que elabore el informe mencionado en el artículo 19 de la Ley 16/2002, de 1 de julio. El informe contendrá, al menos, los extremos exigidos para las autorizaciones de vertido en los artículos 251 y 259 del Reglamento de Dominio Público Hidráulico aprobado por el Real Decreto 849/1986, de 11 de abril.

La dispensa del dicho Informe puede ocurrir cuando el titular declare vertido cero, sin perjuicio de lo establecido en el Real Decreto 1620/2007, de 7 de diciembre, por el que se establece el régimen jurídico de la reutilización de las aguas depuradas. Terminado el trámite de información pública, el Órgano competente remitirá en el plazo de cinco días: al Ayuntamiento en cuyo territorio se ubique la instalación, el expediente completo incluidas todas las alegaciones y observaciones recibidas, para que elabore el informe mencionado en el artículo 18 de la Ley 16/2002, de 1 de julio; al Organismo de cuenca, una copia de las alegaciones y observaciones recibidas para su consideración y al resto de órganos que deban informar sobre las materias de su competencia, una copia del expediente completo junto con las alegaciones y observaciones recibidas.

Tras el recibimiento de los informes anteriores, el Órgano competente, después de realizar una evaluación ambiental del proyecto en su conjunto, dará audiencia al solicitante de la Autorización. Finalizado el trámite de audiencia, la Autoridad competente redactará una propuesta de resolución. Por otra parte, en caso de que sean realizadas alegaciones se dará traslado de las mismas junto con la propuesta de resolución a los órganos involucrados, para que en el plazo máximo de quince días, manifiesten lo que estimen conveniente.<sup>765</sup>

Por último, la tramitación señala que el Órgano competente para otorgar la Autorización Ambiental Integrada dictará la resolución que ponga fin al procedimiento en el plazo máximo de nueve meses, y que transcurrido el plazo máximo de nueve meses sin haberse notificado resolución expresa, podrá entenderse desestimada la solicitud exhibida.<sup>766</sup>

El contenido de la Autorización Ambiental Integrada está concretado en las disposiciones del artículo 10 del Reglamento de Emisiones Industriales y de desarrollo de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación. La Autorización Ambiental Integrada deberá contener, como mínimo, lo determinado en el artículo 22 de la Ley 16/2002, de 1 de julio, y, en su caso, el número de gestor y productor de residuos correspondiente a la instalación o instalaciones, o partes de la instalación de que se trate y la relación de focos de emisión atmosférica catalogados de acuerdo con el anexo IV de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre. Además, la legislación sobre eficiencia energética y las obligaciones que de ella se derivan deberá ser llevada en cuenta por el Órgano competente.

---

<sup>765</sup> Sobre el nuevo Real Decreto 815/2013, véase LOZANO CUTANDA, Blanca y OLANO RODRÍGUEZ, Zenaida. “Real Decreto 815/2013 por el que se aprueba el Reglamento de emisiones industriales: novedades en materia de autorización ambiental integrada y de instalaciones de incineración y coincineración de residuos”. *Revista Actualidad Jurídica Ambiental*, 18 de nov. de 2013, pp. 01-13. Disponible en: [http://www.actualidadjuridicaambiental.com/?p=10862&utm\\_source=rss&utm\\_medium=rss&utm\\_campaign=comentario-real-decreto-8152013-por-el-que-se-aprueba-el-reglamento-de-emisiones-industriales-novedades-en-materia-de-autorizacion-ambiental-integrada-y-de-instalaciones-de-incineracion-y-coincincin](http://www.actualidadjuridicaambiental.com/?p=10862&utm_source=rss&utm_medium=rss&utm_campaign=comentario-real-decreto-8152013-por-el-que-se-aprueba-el-reglamento-de-emisiones-industriales-novedades-en-materia-de-autorizacion-ambiental-integrada-y-de-instalaciones-de-incineracion-y-coincincin). Acceso en 20 nov. 2013.

<sup>766</sup> Confróntese el artículo 9 del Reglamento de Emisiones Industriales y de desarrollo de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación.

Las conclusiones sobre monitorización recogidas en las Conclusiones relativas a las MTD servirán de base para los requisitos de control de emisiones mencionados en el artículo 22.1.e) de la Ley 16/2002, de 1 de julio. Su frecuencia de medición periódica será fijada por el Órgano competente en la Autorización para cada instalación o bien a nivel sectorial en la correspondiente normativa aplicable a cada uno de los sectores industriales. Sin embargo, el control periódico se efectuará como mínimo cada cinco años para las aguas subterráneas y cada diez años para el suelo, a menos que dicho control se base en una evaluación sistemática del riesgo de contaminación.

En el caso de cuencas gestionadas por la Administración General del Estado, los resultados del control periódico de las aguas subterráneas referidas en el párrafo anterior serán remitidos por el Órgano competente a los Organismos de Cuenca.

En cuanto a las instalaciones certificadas a través del sistema comunitario de gestión y auditoría medioambiental (EMAS), el Órgano competente deberá tener en cuenta que el cumplimiento de las obligaciones de control derivadas de este sistema pueda servir para el efectivo cumplimiento de las obligaciones de control que se deriven de este reglamento, así como de la Ley 16/2002, de 1 de julio.

Tratándose de instalaciones destinadas a la cría intensiva de aves de corral o de cerdos del epígrafe 9.3 del anejo 1 de la Ley 16/2002, de 1 de julio, los Órganos competentes, podrán exigir en sustitución de Valores Límite de Emisión, la utilización de MTD que garanticen un nivel de protección equivalente del medio ambiente. Además, a la hora de fijar las condiciones de la Autorización Ambiental Integrada, el Órgano competente deberá tener en cuenta la legislación sobre bienestar animal. A su vez, cuando en la dicha Autorización se instituyan prescripciones sobre gestión y control de residuos, deberán contemplarse las consideraciones prácticas de dichas actividades, teniendo en cuenta los costes y las ventajas de las medidas que se vayan a adoptar.<sup>767</sup>

---

<sup>767</sup> Sobre el contenido de la Autorización Ambiental Integrada en la forma de disposición general y común, confróntese el artículo 10 del Reglamento de Emisiones Industriales y de desarrollo de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación.

Estableciendo una forma de cooperación con el Organismo de Cuenca, el artículo 11 determina que el órgano competente para otorgar la Autorización Ambiental Integrada remitirá al Organismo de Cuenca copia completa de la resolución para cooperar en el correcto mantenimiento y actualización del censo nacional de vertidos.

A continuación, estando en consonancia con los preceptos y principios de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, con el objetivo de reducir las trabas en el acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, se regula tanto el inicio de la actividad como su cese, simplificando los procedimientos, minimizando las cargas administrativas, sin menoscabo de la protección ambiental mediante la prevención y control de la contaminación.

En este sentido, y sin perjuicio de lo que dispongan las Comunidades Autónomas, una vez otorgada la Autorización Ambiental Integrada se instituye un plazo de cinco años para el inicio de la actividad, siendo suficiente la Declaración Responsable indicando la fecha y el cumplimiento de las condiciones fijadas en la Autorización, sin perjuicio de su posterior inspección por la Autoridad competente en los términos previstos en el capítulo III, según dispone el artículo 12 del Reglamento.<sup>768</sup>

Finalizando la sección 1º del capítulo II, el artículo 13 incluye el concepto novedoso "cese temporal de la actividad de la instalación", aduciendo que apenas con una sencilla Comunicación Previa a la Autoridad competente se habilita un plazo legal máximo de dos años de suspensión de las actividades en caso necesario, o el cierre de una o varias instalaciones incluidas dentro de una Autorización, sin que ello suponga el cierre total de la instalación. En este contexto, se incorporan los supuestos y condiciones

---

<sup>768</sup> Confróntese BLASCO HEDO, Eva. "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. (BOE núm. 251, de 19 de octubre de 2013)". Revista Actualidad Jurídica Ambiental, 13 de nov. de 2013. Disponible en: <[http://www.actualidadjuridicaambiental.com/?p=10790&utm\\_source=rss&utm\\_medium=rss&utm\\_campaign=legislacion-al-dia-estado-prevencion-y-control-integrados-de-la-contaminacion](http://www.actualidadjuridicaambiental.com/?p=10790&utm_source=rss&utm_medium=rss&utm_campaign=legislacion-al-dia-estado-prevencion-y-control-integrados-de-la-contaminacion)>. Acceso en 23 nov. 2013.

en que puede producirse el cese temporal de la actividad y sus respectivos efectos y responsabilidades atribuidas al titular de la instalación.<sup>769</sup>

Notase aquí, además de la institución de términos novedosos, una evolución en el proceso de simplificación y agilidad en cuanto al régimen del cierre de la instalación, sin perjuicio a la protección ambiental.

La sección 2ª incorpora y regula el procedimiento simplificado de modificación sustancial de la Autorización Ambiental Integrada y el régimen de revisión de la misma. Empieza definiendo como se produce una modificación sustancial y estableciendo cuales son los criterios que pueden dar lugar a modificación sustancial, señalando en el artículo 14 los casos específicos.

Aún en este contexto, de forma novedosa, el artículo 15 regula el procedimiento simplificado de modificación sustancial de la Autorización Ambiental Integrada, señalando el contenido mínimo de su solicitud y el procedimiento de modificación sustancial, cuya resolución debe dictarse ahora en el plazo máximo de seis meses, entendiéndose desestimada transcurrido el mismo.

Además, el mismo dispositivo prevé que en el caso de que sean informes preceptivos y vinculantes de agua, se acorta de seis a cuatro meses.

En cuanto al procedimiento de revisión de la Autorización Ambiental Integrada, la misma debe realizarse de oficio por el Órgano competente, quien previamente solicitará a los órganos que deben pronunciarse sobre las diferentes materias ambientales la documentación que debe presentar el titular, siguiendo para ello el procedimiento regulado para la modificación sustancial, en los términos del artículo 16 del presente Reglamento.<sup>770</sup>

---

<sup>769</sup> Confróntese "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 (BOE 19 de octubre)", Ecoiuris-La Página del Medio Ambiente (Grupo Wolters Kluwer), 24 de Octubre de 2013.

<sup>770</sup> Sobre el procedimiento simplificado de modificación sustancial de la Autorización Ambiental Integrada y el procedimiento de revisión de la misma, véase la la exposición de motivos II del Real Decreto 815/2013, de 18 de octubre. También LOZANO CUTANDA, Blanca y OLANO RODRÍGUEZ, Zenaida. "Real Decreto 815/2013 por el que se aprueba el Reglamento de emisiones industriales:

En efecto, se incorporan procedimientos simplificados que suponen acortar aún más los plazos de tramitación para la autorización o denegación de la llamada Autorización Ambiental Integral. La Ley 5/2013 ya introdujo un procedimiento general de Autorización Ambiental Integrada que redujo en un mes el plazo del otorgamiento y ahora se va más allá, se estableciendo dos supuestos simplificados: en revisiones y modificaciones, por cuanto afectan a una Autorización que ya existía, se reduce el plazo en este caso a seis meses, de nueve a seis meses, y, además, en el caso de que sean informes preceptivos y vinculantes de agua, se acorta de seis a cuatro meses.

La sección 3ª sistematiza la coordinación del procedimiento de Autorización Ambiental Integrada en las instalaciones que requieran Evaluación de Impacto Ambiental y otros medios de intervención administrativa de competencia Estatal. En cuyo caso será el Órgano sustantivo el que realice la información pública de manera conjunta para la Autorización Ambiental Integrada, la Evaluación de Impacto Ambiental y la Autorización Sustantiva.

En este asunto, el nuevo Reglamento define el ámbito de aplicación del procedimiento de coordinación, bien como precisa los criterios de definiciones de los Órganos sustantivos y ambientales, a parte de la referencia en cuanto al titular de la instalación. El texto normativo concluye la sección 3ª regulando la presentación de solicitudes, el trámite conjunto de información pública y consulta a las Administraciones Públicas y la formulación de la Declaración de impacto ambiental, conforme predicen los artículos 17 a 19.

El Reglamento contiene un capítulo especialmente novedoso y relativo a la inspección y control de las instalaciones industriales, entre otras cosas. El capítulo III prevé las disposiciones aplicables a la inspección y control de las instalaciones industriales, incluyendo las medidas provisionales a adoptar en caso de grave riesgo para la salud humana o el medio ambiente. El artículo 21 destaca que los Órganos

---

novedades en materia de autorización ambiental integrada y de instalaciones de incineración y coincineración de residuos”. *Revista Actualidad Jurídica Ambiental*, 18 de nov. de 2013, pp. 01-13. Disponible en: [http://www.actualidadjuridicaambiental.com/?p=10862&utm\\_source=rss&utm\\_medium=rss&utm\\_campaign=comentario-real-decreto-8152013-por-el-que-se-aprueba-el-reglamento-de-emisiones-industriales-novedades-en-materia-de-autorizacion-ambiental-integrada-y-de-instalaciones-de-incineracion-y-coincin](http://www.actualidadjuridicaambiental.com/?p=10862&utm_source=rss&utm_medium=rss&utm_campaign=comentario-real-decreto-8152013-por-el-que-se-aprueba-el-reglamento-de-emisiones-industriales-novedades-en-materia-de-autorizacion-ambiental-integrada-y-de-instalaciones-de-incineracion-y-coincin). Acceso en 20 nov. 2013.

competentes para realizar las tareas de inspección contarán con un sistema de inspección ambiental y todas las instalaciones estarán cubiertas por un plan y programa, revisado periódicamente. Asimismo señala que el sistema de inspección ambiental incluirá el análisis de toda la gama de efectos ambientales relevantes de la instalación de que se trate y garantizará un adecuado nivel de comprobación del cumplimiento ambiental.

En este sentido, además de se determinar las obligaciones al titular de la instalación que sea objeto de inspección, se establece de forma novedosa la definición de Inspector Ambiental, que como ya lo hemos visto anteriormente, se le da el carácter de agente de la Autoridad y se asocia la casuística que se da en las diferentes Comunidades Autónomas. Además, se permite que en las tareas de inspección puedan colaborar entidades designadas que demuestren la capacidad técnica adecuada, según dispone el artículo 22 del dicho Reglamento.

En este contexto, el novedoso capítulo incluye el sistema planificación de inspección ambiental, definiendo sus principales criterios y condiciones para cumplir de forma adecuada y eficiente su objetivo. Asimismo, regula los criterios de la periodicidad de revisión y actualización del mismo y concreta la documentación de la labor inspectora, su notificación y publicidad. Conviene destacar que a partir de ahora el resultado de la visita in situ será consignado en el correspondiente acta levantada por el inspector. Después de cada visita in situ, será elaborado por los Órganos competentes un informe sobre la actuación realizada en el que incluirán las conclusiones relativas al cumplimiento de las condiciones de la Autorización Ambiental Integrada por la instalación, así como respecto a cualquier ulterior actuación necesaria.

El informe se notificará al titular en un plazo máximo de dos meses a partir de la fecha en que finalice la visita, para que realice las alegaciones que estimen convenientes, por un plazo de quince días, sin perjuicio de la instauración de procedimiento sancionador. La publicación del Informe de la actualización realizada será efectuada por los Órganos competentes en un plazo máximo de 04 meses, siempre observado los preceptos de la legislación 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. Como medida de mayor garantía de aplicación de la norma, las Autoridades



competentes se asegurarán de que el titular de la instalación toma todas las medidas necesarias indicadas en el informe competente, sin perjuicio del procedimiento sancionador que pudiera resultar.<sup>771</sup>

Finaliza el capítulo con las medidas provisionales que, tras el inicio del procedimiento sancionador, proceden en caso de grave riesgo para la salud humana o medio ambiente, basándose en un juicio de razonabilidad y eligiéndose aquélla que menos dañe la situación jurídica del titular; siempre respetando el plazo máximo de quince días.<sup>772</sup>

Por tanto, no hay duda de que esta nueva regulación es una norma que establece mejoras de inspección o control, que permiten una mayor garantía en estas emisiones.

El capítulo IV del reciente Reglamento de Emisiones Industriales y de desarrollo de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación, inicia el sistema de capítulos con disposiciones especiales para ciertos tipos de actividades industriales (ubicadas en los capítulos IV a VI), ligadas a su respectivos anejos que son determinadas por su ámbito de aplicación, lo que establece distintos procedimientos en sus regímenes jurídicos y técnicos.

Luego, considerando que las disposiciones especiales del referido Reglamento están ubicadas en los capítulos IV a VI y que están establecidas bajo distintos procedimientos en sus regímenes jurídicos y técnicos, analizaremos los regímenes específicos de la Autorización Ambiental Integrada de cada capítulo que la corresponda, una vez que se ejecutan de forma peculiar debido la propia naturaleza específica señalada en las disposiciones especiales, aunque intentaremos seguir el mismo modelo del régimen jurídico ordinario de las anteriores Directivas.

---

<sup>771</sup> BLASCO HEDO, Eva. "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. (BOE núm. 251, de 19 de octubre de 2013)". Revista Actualidad Jurídica Ambiental, 13 de nov. de 2013. Disponible en: <[http://www.actualidadjuridicaambiental.com/?p=10790&utm\\_source=rss&utm\\_medium=rss&utm\\_campaign=legislacion-al-dia-estado-prevencion-y-control-integrados-de-la-contaminacion](http://www.actualidadjuridicaambiental.com/?p=10790&utm_source=rss&utm_medium=rss&utm_campaign=legislacion-al-dia-estado-prevencion-y-control-integrados-de-la-contaminacion)>. Acceso en 23 nov. 2013.

<sup>772</sup> Sobre el novedoso capítulo III, véase los artículos 21 a 25 del Reglamento de 2013.

A tal efecto, el capítulo IV trata de las disposiciones especiales para las instalaciones de incineración y co-incineración de residuos, incorporando la Directiva de Emisiones Industriales. Este capítulo instituye el ámbito de aplicación, es decir, se aplica a las instalaciones de incineración y co-incineración de residuos que incineren o co-incineren residuos sólidos o líquidos, con excepción a algunas actividades, instalaciones y residuos descritos en el artículo 26.

De manera general, el capítulo IV establece: el régimen de Autorización al que están sometidas; el contenido de la solicitud de Autorización y el contenido de las Autorizaciones para este tipo de instalaciones. Asimismo establece cómo debe realizarse la entrega y recepción de residuos; las condiciones de diseño; equipamiento, construcción y explotación de la instalación; la Autorización necesaria para cambiar las condiciones de explotación y los Valores Límite de Emisión a la atmósfera y a las aguas, los residuos de la incineración.

El dicho capítulo aún determina la periodicidad de las mediciones a la atmósfera y al agua; las condiciones anormales de funcionamiento; la verificación del valor de eficiencia energética de las instalaciones de incineración de residuos domésticos, y, finalmente, la presentación de informes e información al público en este tipo de instalaciones.<sup>773</sup>

El régimen de Autorización que están sometidas las instalaciones de incineración y co-incineración de residuos está concretado en el artículo 27, que establece que las instalaciones incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley 16/2002, de 1 de julio, deberán contar con la Autorización Ambiental Integrada regulada en aquella.

Además de ello, el dicho régimen señala que el resto de instalaciones no incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley 16/2002, de 1 de julio, requerirán las Autorizaciones exigidas en la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos

---

<sup>773</sup> Confróntese "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 (BOE 19 de octubre)", Ecoiuris-La Página del Medio Ambiente (Grupo Wolters Kluwer), 24 de Octubre de 2013.

contaminados, así como las exigidas en aplicación de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera, sin perjuicio del resto de Licencias o Autorizaciones que igualmente sean exigibles en virtud de lo establecido en otras disposiciones. Del mismo modo, en estos casos serán exigibles las Autorizaciones de vertidos al medio acuático establecidas en el texto refundido de la Ley de Aguas, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, y en la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas.

El régimen prevé que las Autorizaciones reguladas en este artículo podrán ser revisadas periódicamente, de conformidad con lo establecido al efecto en la normativa sobre Prevención y Control Integrados de la Contaminación o, en su caso, en la de residuos, contaminación atmosférica, aguas y costas. Y en el caso de incumplimiento de las condiciones establecidas en las Autorizaciones reguladas en este artículo, los Órganos competentes adoptarán las medidas que resulten pertinentes, mediante la aplicación del correspondiente régimen sancionador.<sup>774</sup>

El capítulo IV destaca que toda solicitud de Autorización de instalaciones de incineración o co-incineración de residuos, incluirá una descripción de las medidas que estén previstas para garantizar que se cumplen algunos requisitos específicos. Los requisitos a ser cumplidos están establecidos por la reciente norma en el artículo 28 y son los siguientes: que la instalación se diseñe, equipe, mantenga y explote de modo que se cumplan los requisitos que establece este capítulo, teniendo en cuenta los tipos de residuos a incinerar o co-incinerar; que, en la medida en que sea viable, se recupere el calor generado durante el proceso de incineración o de co-incineración mediante la generación de calor, vapor o electricidad y que se reduzcan al mínimo la cantidad y la nocividad de los residuos producidos, y, cuando proceda, se reciclen. Asimismo, que la eliminación de los residuos de la incineración que no puedan evitarse, reducirse o reciclarse se lleve a cabo de conformidad con lo establecido en el Real Decreto 1481/2001, de 27 de diciembre, por el que se regula la eliminación de residuos mediante depósito en vertedero, y en la Decisión 2003/33/CE, de 19 diciembre de 2002, por la

---

<sup>774</sup> Sobre el régimen de Autorización de las instalaciones de incineración y co-incineración y su relación con la Autorización Ambiental Integrada, confróntese el artículo 27 del Reglamento de Emisiones Industriales y de desarrollo de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación.

que se establecen los criterios y procedimiento de admisión de residuos en los vertederos, con arreglo al artículo 16 y al anexo II de la Directiva 1999/31/CEE.

De la misma forma, que se identifiquen los residuos que serán objeto de incineración o co-incineración en la instalación, de acuerdo con los siguientes criterios: en los casos de instalaciones en las que se pretenda incinerar exclusivamente residuos de competencia municipal, la identificación de los residuos se hará de forma genérica, indicando aquellos aspectos que pudieran condicionar la autorización; en los casos de instalaciones en las que se pretenda incinerar residuos distintos de los anteriores, así como en las de incineración de residuos de competencia municipal en las que se vayan a incinerar residuos de otra naturaleza, se identificará el tipo y cantidades de residuos que se vayan a incinerar, utilizando los códigos de identificación de la Lista Europea de Residuos, sus características, con indicación del contenido de sustancias contaminantes y la proporción de cada uno de ellos en la alimentación al horno.<sup>775</sup>

Además de ellos, en los casos de instalaciones de co-incineración, aparte de los requisitos expresados en los apartados anteriores, se deberá indicar el poder calorífico inferior, la forma de alimentación y el punto de incorporación al proceso de los residuos. Igualmente, se deberá definir el grado de aprovechamiento energético resultante en sus instalaciones concretas cuando se quemen los residuos previstos en las proporciones solicitadas. El dicho artículo 28 señala que cuando se trate de instalaciones de incineración de residuos domésticos se aportará informe, realizado por un experto externo acreditado, indicando el valor de la eficiencia energética para cada línea de incineración, en los términos previstos en el artículo 40. Finaliza destacando que en todo caso, sólo se concederá la Autorización cuando en la solicitud se acredite que las técnicas de medición de las emisiones a la atmósfera propuestas cumplen lo dispuesto

---

<sup>775</sup> Sobre el nuevo Reglamento de Emisiones Industriales LOZANO CUTANDA, Blanca y OLANO RODRÍGUEZ, Zenaida. “Real Decreto 815/2013 por el que se aprueba el Reglamento de emisiones industriales: novedades en materia de autorización ambiental integrada y de instalaciones de incineración y co-incineración de residuos”. *Revista Actualidad Jurídica Ambiental*, 18 de nov. de 2013, pp. 01-13. Disponible en: <[http://www.actualidadjuridicaambiental.com/?p=10862&utm\\_source=rss&utm\\_medium=rss&utm\\_campaign=comentario-real-decreto-8152013-por-el-que-se-aprueba-el-reglamento-de-emisiones-industriales-novedades-en-materia-de-autorizacion-ambiental-integrada-y-de-instalaciones-de-incineracion-y-coincincin](http://www.actualidadjuridicaambiental.com/?p=10862&utm_source=rss&utm_medium=rss&utm_campaign=comentario-real-decreto-8152013-por-el-que-se-aprueba-el-reglamento-de-emisiones-industriales-novedades-en-materia-de-autorizacion-ambiental-integrada-y-de-instalaciones-de-incineracion-y-coincincin)>. Acceso en 20 nov. 2013.

en el anejo 2, parte 3, y por lo que respecta al agua, cumplen lo dispuesto en la parte 3, apartados 1 y 2, de dicho anejo.<sup>776</sup>

Conviene destacar que las solicitudes de nuevas Autorizaciones para instalaciones de incineración de residuos e instalaciones de coincineración de residuos estarán a disposición del público en uno o varios lugares durante un plazo de treinta días, para que presenten las observaciones que estimen oportunas, antes de que el Órgano competente se pronuncie sobre el otorgamiento de la Autorización. Del mismo modo, se pondrá a disposición del público una copia de la Autorización y de sus posteriores renovaciones o modificaciones.

Esto dispositivo prevé mejoras en la información y en la comunicación entre las administraciones y los titulares de las instalaciones y se ha mejorado la información pública. Luego, aparte de la participación pública en el procedimiento de otorgamiento de la Autorización y de la puesta a disposición pública de todas las Autorizaciones Ambientales Integradas, se instituye la publicidad de los planes de inspección y de los informes generales.<sup>777</sup>

El contenido de las Autorizaciones de instalaciones de incineración o coincineración está establecido en el artículo 29, que determina que la dicha Autorización incluirá, además de otras que sean exigibles, las siguientes determinaciones: la enumeración expresa de los tipos de residuos que pueden tratarse utilizando los códigos de identificación de la Lista Europea de Residuos y se determinará la cantidad de los residuos que se autoriza para incinerar o coincinerar; la capacidad total de incineración o coincineración de residuos de la instalación, así como la capacidad de cada una de las líneas de incineración o coincineración de la instalación, los valores límite para las emisiones a la atmósfera y las aguas, sin perjuicio de los demás requisitos establecidos en la legislación sectorial que resulte de aplicación.

---

<sup>776</sup> El anejo 2 trata de las Disposiciones técnicas para las instalaciones de incineración o coincineración.

<sup>777</sup> Sobre la presentación de informes e información al público sobre instalaciones de incineración y coincineración de residuos, véase el artículo 41 de Reglamento de Emisiones Industriales y de desarrollo de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación.

Asimismo, los requisitos de pH, temperatura, y caudal de los vertidos de aguas residuales; los procedimientos de muestreo y medición y las frecuencias que deberán ser utilizados para cumplir las obligaciones que se establecen sobre mediciones periódicas de cada contaminante de la atmósfera y las aguas, mencionando, si los hubiera, las normas o métodos específicos aplicables al efecto y el período máximo permitido de las interrupciones, desajustes o fallos técnicamente inevitables de los dispositivos de depuración o de medición, durante los cuales las emisiones a la atmósfera y los vertidos de aguas residuales puedan superar los valores límite de emisión previstos.

También establece que cuando la Autorización esté referida a una instalación de incineración o co-incineración que utilice residuos peligrosos, deberá incluir, además, las siguientes determinaciones: una lista de las cantidades de los distintos tipos de residuos peligrosos que pueden tratarse y los flujos mínimos y máximos de masa de dichos residuos peligrosos, sus valores caloríficos mínimos y máximos y su contenido máximo de policlorobifenilos, pentaclorofenol, cloro, flúor, azufre, metales pesados y otras sustancias contaminantes.<sup>778</sup>

Por lo que respecta a la Autorización para cambiar las condiciones de explotación de instalaciones de incineración y de co-incineración, el artículo 32 del Reglamento instituye un régimen diferenciado para cada tipo de actividad en él prescrita. Así, la Autorización para cambiar las condiciones distintas de las establecidas por sus respectivas normas definidas se supeditará a que se cumplan, al menos, los valores límite específicos y determinados de acuerdo con el anejo 2 y sus especificaciones propias, siempre respetando el cumplimiento del resto de exigencias establecidas en este capítulo.

---

<sup>778</sup> Sobre el contenido de la Autorización de las instalaciones de incineración y co-incineración y su relación con la Autorización Ambiental Integrada, confróntese el artículo 29 del Reglamento de Emisiones Industriales y de desarrollo de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación. También LOZANO CUTANDA, Blanca y OLANO RODRÍGUEZ, Zenaida. “Real Decreto 815/2013 por el que se aprueba el Reglamento de emisiones industriales: novedades en materia de autorización ambiental integrada y de instalaciones de incineración y co-incineración de residuos”. *Revista Actualidad Jurídica Ambiental*, 18 de nov. de 2013, pp. 01-13. Disponible en: <[http://www.actualidadjuridicaambiental.com/?p=10862&utm\\_source=rss&utm\\_medium=rss&utm\\_campaign=comentario-real-decreto-8152013-por-el-que-se-aprueba-el-reglamento-de-emisiones-industriales-novedades-en-materia-de-autorizacion-ambiental-integrada-y-de-instalaciones-de-incineracion-y-coincincin](http://www.actualidadjuridicaambiental.com/?p=10862&utm_source=rss&utm_medium=rss&utm_campaign=comentario-real-decreto-8152013-por-el-que-se-aprueba-el-reglamento-de-emisiones-industriales-novedades-en-materia-de-autorizacion-ambiental-integrada-y-de-instalaciones-de-incineracion-y-coincincin)>. Acceso en 20 nov. 2013.

En estos supuestos, las Comunidades Autónomas informarán al Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente sobre las decisiones que hayan adoptado en virtud de lo establecido en este artículo, con indicación expresa de las condiciones distintas de explotación autorizadas y los resultados de las verificaciones que, en su caso, se hayan realizado, a efectos de su comunicación a la Comisión Europea, a través del cauce correspondiente.<sup>779</sup>

Aun en este capítulo, se concretan los Valores Límites de Emisión de las instalaciones de incineración y co-incineración de residuos, y de grandes instalaciones de combustión. Para el resto de sectores industriales no se especifican Valores Límite de Emisión, pero deberán ser establecidos en la Autorización Ambiental Integrada incluso con límites más restrictivos o que se limite cualquier otro parámetro que la Autoridad competente de la Comunidad Autónoma considere pertinente.<sup>780</sup>

El capítulo V, además de precisar ciertas particularidades e incorporar la Directiva 2010/75/UE, relaciona las disposiciones especiales para las grandes instalaciones de combustión. De igual forma, establece su ámbito de aplicación, es decir, se aplica a las instalaciones de combustión, cuya potencia térmica nominal total sea igual o superior a 50 MW, cualquiera que sea el tipo de combustible que utilicen, con excepción a algunas actividades, instalaciones y residuos descritos en el artículo 42.

También establece y un régimen técnico y jurídico específico para normas de adición; al índice de desulfuración, el plan nacional transitorio y a la exención por vida útil limitada. Asimismo, a las pequeñas redes aisladas; las instalaciones de calefacción urbana; el almacenamiento geológico de dióxido de carbono y los procedimientos relativos al mal funcionamiento o avería del equipo de reducción.

Aún constituye el régimen especial para el control de las emisiones a la atmósfera; el cumplimiento de los Valores Límite de Emisión; las instalaciones de

---

<sup>779</sup> Confróntese el artículo 32 del Reglamento de Emisiones Industriales y de desarrollo de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación.

<sup>780</sup> Véase las disposiciones descriptas en los artículos 38 a 40 del Reglamento de Emisiones Industriales y de desarrollo de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación.

combustión con caldera mixta y la comunicación de información a la Comisión Europea.<sup>781</sup>

En todos las Autorizaciones Ambientales Integradas que incluyan instalaciones de combustión a las que se las haya otorgadas en determinadas y específicas fechas, y que estén a condición de su funcionamiento, se incluirán condiciones que aseguren que las emisiones al aire procedentes de dichas instalaciones no superan los Valores Límite de Emisión establecidos en relación con aspectos especiales regulados en la misma, según dispone el artículo 44 del presente Reglamento.

El mismo dispositivo normativo prevé los casos de exención y su límite temporal que pueden ser concedidos por las Comunidades Autónomas, previo informe del Ministerio de Industria, Energía y Turismo.

Así mismo, las Autorizaciones Ambientales Integradas incluirán una disposición sobre los procedimientos relativos al mal funcionamiento o avería del equipo de reducción de emisiones, de acuerdo con los preceptos del artículo 51.

Y en el caso de las instalaciones de combustión equipadas con una caldera mixta que implique la utilización simultánea de dos o más combustibles la Autorización Ambiental Integrada establecerá los Valores Límite de Emisión. Para ello, indicará los siguientes procedimientos: tomará el Valor Límite de Emisión relativo a cada combustible y a cada contaminante, que corresponda a la potencia térmica nominal total de toda la instalación de combustión, establecido en el anejo 3, partes 1 y 2, determinará los Valores Límite de Emisión ponderados por combustible y añadirá los Valores Límite de Emisión ponderados por combustible.<sup>782</sup>

Se prevé también en este capítulo el cumplimiento de las condiciones de explotación y de los Valores Límite de Emisión establecidos en Autorizaciones

---

<sup>781</sup> Sobre el novedoso y reciente Real Decreto véase "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 (BOE 19 de octubre)", Ecoiuris-La Página del Medio Ambiente (Grupo Wolters Kluwer), 24 de Octubre de 2013.

<sup>782</sup> El artículo 54 del Reglamento trata del régimen que corresponde a la Autorización Ambiental Integrada en cuanto al establecimiento de los Valores Límite de Emisión en caso de instalaciones de combustión equipadas con caldera mixta.



Ambientales Integradas, que podrá ser comprobado con base en los registros de los resultados del control de las emisiones a la atmósfera presentados a la Autoridad competente.

Notase, de forma sintetizada, como características destacables en el capítulo V los aspectos relacionados a los plazos, fechas, modos de exenciones y los sistemas de informaciones de exámenes de la Comisión y del Plan Nacional transitorio. Asimismo, la atención en cuanto a los registros como forma de control de las condiciones de las Autorizaciones Ambientales Integradas y de los Valores Límite de Emisión.<sup>783</sup>

Finaliza el capítulo V con las disposiciones inherentes a la comunicación de información a la Comisión Europea, prevista en el artículo 55 del Reglamento de Emisiones Industriales y de desarrollo de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación. Este artículo establece todo el procedimiento que deberán el Ministerio de Industria, Energía y Turismo y el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente adoptaren a fin de informar a la Comisión Europea sobre todos los datos e informaciones relevantes sobre las actividades industriales regulados por este capítulo.

El capítulo VI desarrolla las disposiciones especiales para las instalaciones de producción de dióxido de titanio, igualmente incorpora la Directiva de Emisiones Industriales, regulando para tanto, el ámbito de aplicación; la prohibición de la eliminación de residuos; el control de las emisiones al agua; la prevención y control de las emisiones a la atmósfera y, por último, el control de las emisiones.

En este contexto, los controles de las emisiones al agua y a la atmósfera serán vigilados mediante la comprobación del cumplimiento de las condiciones de la

---

<sup>783</sup> Confróntese los preceptos de los artículos 45 a 55 del Reglamento de Emisiones Industriales y de desarrollo de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación. También BLASCO HEDO, Eva. "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. (BOE núm. 251, de 19 de octubre de 2013)". Revista Actualidad Jurídica Ambiental, 13 de nov. de 2013. Disponible en: <[http://www.actualidadjuridicaambiental.com/?p=10790&utm\\_source=rss&utm\\_medium=rss&utm\\_campaign=legislacion-al-dia-estado-prevencion-y-control-integrados-de-la-contaminacion](http://www.actualidadjuridicaambiental.com/?p=10790&utm_source=rss&utm_medium=rss&utm_campaign=legislacion-al-dia-estado-prevencion-y-control-integrados-de-la-contaminacion)>. Acceso en 23 nov. 2013.

Autorización Ambiental Integrada. En el primero caso, en la Autorización Ambiental Integrada se podrán instituir Valores Límite de Emisión a parámetros diferentes a los mencionados en el anejo 4, parte 1, cuando los Órganos competentes en materia de vertidos al medio acuático consideren que dichos parámetros son característicos del vertido.<sup>784</sup>

El presente Reglamento ha entrado en vigor el 20 de octubre de 2013, al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial del Estado y deroga el Real Decreto 653/2003, de 30 de mayo, sobre incineración de residuos y el Real Decreto 509/2007, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento para el desarrollo de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación.<sup>785</sup>

Por lo tanto, con estos señalamientos, notase que la aprobación del reciente 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, concluye la transposición de la Directiva comunitaria sobre Emisiones Industriales que resulta más exigente desde el punto de vista medioambiental, además de introducir mecanismos que agilizarán la otorga o denegación de la correspondiente Autorización Ambiental Integrada.

El Real Decreto establece el régimen jurídico aplicable a las Emisiones Industriales con el objetivo de conseguir una elevada protección del medio ambiente en su conjunto y las disposiciones para evitar o reducir la contaminación provocada por determinadas instalaciones. Se trata de establecer un marco que busca, en todo caso, mejoras de carácter administrativo y mejoras de inspección y control para garantizar una mayor protección del medio ambiente.

---

<sup>784</sup> Sobre el control de las emisiones y el régimen de la Autorización Ambiental Integrada en cuanto a establecer Valores Límite de Emisión y el cumplimiento de sus condiciones, véase los artículos 58 a 60 del Reglamento.

<sup>785</sup> Véase "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 (BOE 19 de octubre)", Ecoiuris-La Página del Medio Ambiente (Grupo Wolters Kluwer), 24 de Octubre de 2013.

En el ámbito de las Autorizaciones Ambientales Integradas, el nuevo instrumento jurídico Español regula su régimen jurídico con base en los principios comunes de los procedimientos de la dicha Autorización, dónde fija su alcance y establece un complejo régimen con algunas novedades de caracteres generales y comunes. Asimismo, de manera semejante al sistema jurídico de la Directiva 2010/75/UE, el Reglamento está instituido por capítulos con disposiciones especiales para ciertos tipos de actividades industriales, que son determinadas por su ámbito de aplicación, lo que establece distintos procedimientos en sus regímenes jurídicos y técnicos, incluso para la otorga de la Licencia Ambiental Integrada.

Se concretan los Valores Límites de Emisión de las instalaciones de incineración y co-incineración de residuos, de grandes instalaciones de combustión y de las instalaciones de dióxido de titanio. Para el resto de sectores industriales no se especifican Valores Límites de Emisión, sin embargo, deberán ser establecidos en la Autoridad Ambiental Integrada por la Autoridad competente de la Comunidad Autónoma.

En este contexto, esta norma sigue la línea de la simplificación de procedimientos, pues desarrolla procedimientos más ágiles y mucho más sencillos para que sea pueda cuanto antes tener la Autorización Ambiental Integrada o la denegación por contaminante de la correspondiente autorización.<sup>786</sup>

En efecto, la Ley 5/2013 ya introdujo un procedimiento general de Autorización Ambiental Integrada que redujo en un mes el plazo del otorgamiento, es decir, de 10 a 09 meses. Con todo, en nuevo Reglamento es aún más eficiente en este sentido, pues se establecen dos supuestos simplificados: en revisiones y modificaciones, por cuanto afectan a una Autorización que ya existía, se reduce el plazo en este caso a

---

<sup>786</sup> Véase LOZANO CUTANDA, Blanca y OLANO RODRÍGUEZ, Zenaida. “Real Decreto 815/2013 por el que se aprueba el Reglamento de emisiones industriales: novedades en materia de autorización ambiental integrada y de instalaciones de incineración y co-incineración de residuos”. *Revista Actualidad Jurídica Ambiental*, 18 de nov. de 2013, pp. 01-13. Disponible en: <[http://www.actualidadjuridicaambiental.com/?p=10862&utm\\_source=rss&utm\\_medium=rss&utm\\_campaign=comentario-real-decreto-8152013-por-el-que-se-aprueba-el-reglamento-de-emisiones-industriales-novedades-en-materia-de-autorizacion-ambiental-integrada-y-de-instalaciones-de-incineracion-y-coincincin](http://www.actualidadjuridicaambiental.com/?p=10862&utm_source=rss&utm_medium=rss&utm_campaign=comentario-real-decreto-8152013-por-el-que-se-aprueba-el-reglamento-de-emisiones-industriales-novedades-en-materia-de-autorizacion-ambiental-integrada-y-de-instalaciones-de-incineracion-y-coincincin)>. Acceso en 20 nov. 2013.

seis meses, de nueve a seis meses, y, además, en el caso de que sean informes preceptivos y vinculantes de agua, se acorta de seis a cuatro meses.

Por otro lado, se fomenta la tramitación electrónica de estos expedientes y, de forma novedosa, se instituye un capítulo importante en el tema de inspección y control. Se crea y se concreta rotundamente la figura del Inspector Ambiental y se le da a ese funcionario público el carácter de agente de la autoridad, por lo que tendrá una mayor capacidad y facilidad en las actividades de inspección, y se facilita la realidad de la actividad diaria de inspección y control, permitiendo la colaboración de entidades especializadas que tengan la suficiente capacidad técnica.

Del mismo modo, se suscitan algunos asuntos en los que era necesaria una mejor coordinación o aclaración, y se hace a petición de las Comunidades Autónomas. El Reglamento incluye conceptos novedosos, como el cese temporal de la actividad de la instalación. Además, prevé que a través de una sencilla comunicación a la Autoridad competente se habilita un plazo legal máximo de dos años de suspensión de las actividades en caso necesario, o el cierre de una o varias instalaciones incluidas dentro de una misma Autorización, sin que ello suponga el cierre total de la instalación.

Asimismo, se constituye, por defecto, un plazo de cinco años para el inicio de la actividad una vez que se ha obtenido la Autorización Ambiental Integrada, aunque la propia Autorización puede establecer un plazo diferente. Igualmente, se establecen criterios coordinados y armonizados para valorar si una modificación en una determinada instalación es sustancial o no para exigir una nueva Autorización o un cambio en la Autorización correspondiente.

La nueva norma desarrolla la coordinación del procedimiento de Autorización Ambiental Integrada también con otros medios de la Administración General del Estado para hacer ese impacto ambiental u otro tipo de Autorizaciones, para intentar coordinar todas en el plazo más breve posible y permitir la gestión de los expedientes de una sola vez.

También, se han introducido mejoras en la información y en la comunicación entre las Administraciones Públicas competentes y los titulares de las instalaciones y se ha mejorado la información pública. Luego, aparte de la participación

pública en el procedimiento de otorgamiento y revisión de la Autorización Ambiental Integrada y de la puesta a disposición pública de todas las dichas Autorizaciones, se establece la publicidad de los planes de inspección y de los informes resultantes de las inspecciones realizadas en el lugar de la instalación.

Por lo tanto, este Real Decreto se establece de conformidad con lo dispuesto en la disposición final cuarta de la Ley 16/2002, de 1 de julio, con el objetivo de dictar, en el ámbito de sus competencias, las disposiciones necesarias para su desarrollo y aplicación, ya observados y respetados los cambios recientemente introducidos por la Ley 5/2013. En este contexto, el Reglamento de Emisiones Industriales se presenta como un instrumento jurídico que permite el logro de mejoras de carácter administrativo a través de la incorporación de procedimientos simplificados que suponen, entre otras cosas, reducir plazos en cuanto a los procedimientos relacionados a las Autorizaciones Ambientales Integradas; además de introducir mejoras de inspección y control para garantizar una mayor protección medioambiental.

Es decir, tal cual la Ley 5/2013, el dicho instrumento contribuye a una más clara, coordinada, simplificada y ágil gestión pública ambiental en relación a las emisiones industriales y a la prevención y control integrados de la contaminación.



## **CAPÍTULO 3**

### **CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL RÉGIMEN JURÍDICO DEL LICENCIAMIENTO AMBIENTAL ORDINARIO BRASILEÑO**





## **1 - Antecedentes históricos**

Con el propósito de entender mejor el tema en estudio, es necesario analizar los puntos más destacados de la legislación en relación a Portugal, que, mientras Colonia de este país, Brasil<sup>787</sup> se rigió por la legislación portuguesa. De hecho, la evolución de las leyes ambientales y ecológicas, muy recientes en el escenario jurídico brasileño, se debe a la Patria-Madre, de la cual fue una colonia hasta el inicio del siglo XIX. Por lo tanto, es pertinente un examen simultáneo de la historia y las reglas jurídicas portuguesas, que tenían por objeto la protección de las riquezas naturales brasileñas que suministraron a la metrópoli, especialmente la madera utilizada para impulsar la marina mercante.<sup>788</sup>

A tal efecto, la evolución de la legislación ambiental de Brasil puede ser identificada en 03 momentos históricos, no estancados y tampoco demarcados y mutuamente excluyentes: fase fragmentaria, fase sectorial y la fase holística.<sup>789</sup>

### **1.1 - Fase Fragmentaria como primero momento histórico**

El medio ambiente brasileño estuvo muy influenciado por la conquista de los portugueses en el siglo XVI, ya que Brasil-Colonia se transformó en una fuente abundante de recursos naturales a disposición de los intereses de la Corona Portuguesa, además de ser sometido a un proceso de extrema dependencia y subordinación a los colonizadores de la época. Sus grandes riquezas naturales y su considerable espacio

---

<sup>787</sup> La concepción que imperó en la relación del colonizador con la exuberancia de la naturaleza brasileña, vista principalmente como potencial económico a ser explotado, sobretodo de la madera especial denominada "pau brasil", está consignada en la elección del nombre "BRASIL" para designar la tierra. La elección del nombre BRASIL prevaleció por detrás de la retórica de los cronistas sobre la exuberancia de su naturaleza. El triunfo de este nombre, superando el poder de la Iglesia Católica que deseaba llamarle "Tierra de la Santa Cruz", nos muestra que el nacimiento del Brasil así como su constitución se dio bajo un signo de un gran proyecto de explotación ecológica. Véase AMARAL MARCONDES, Sandra, Brasil, amor à primeira vista! Viagem no Brasil no século XVI ao XXI, Peirópolis, São Paulo, 2005, pp. 25-26.

<sup>788</sup> WAINER, Ann Helen. Legislação Ambiental Brasileira: subsídios para a história do direito ambiental, Forense, Rio de Janeiro, 1999 pp. 158-169, 1995.

<sup>789</sup> FARIAS, Talden. Introdução ao direito ambiental. Del Rey, Belo Horizonte, 2009, p. 27.

territorial fueron grandes atractivos para la explotación desenfadada y no regulada por los portugueses.<sup>790</sup>

Durante este período era común la malversación del patrimonio natural común y la privatización del medio ambiente. En este sentido, notase que no había tanto cuidado con el medio ambiente que predominaba en aquellos tiempos, sino la búsqueda de beneficios y lucro con el comercio de maderas, ya que la preocupación por la protección del medio ambiente siempre ha sido impulsada por la economía<sup>791</sup>. A pesar de ello, innumerables normas fueron editadas para contribuir en la evolución de la legislación ambiental brasileña, como veremos a continuación.

A época del descubrimiento de Brasil (Colonia 1.500 – 1.822), estaban en vigor en Portugal las llamadas Ordenanzas Afonsinas, en el año 1.393<sup>792</sup>, que fue una compilación de legislación basada en normas feudales o consuetudinarias, o en el derecho romano y canónico desde el reinado Afonso II hasta Afonso V, editada en 1446. Sin embargo, antes de ello, en 1326, el rey D. Diniz ya equiparaba el robo de las aves con el robo de otros bienes, y D. Fernando I, a través de la ley de 26/06/1375, creó las adjudicaciones para asegurar que una mayor producción de alimentos creciera en un área más grande. Esta intervención del gobierno en la propiedad privada en las Ordenanzas Afonsinas, fue basada en su preocupación por la escasez de alimentos<sup>793</sup>.

---

<sup>790</sup> HERMAN BENJAMIN, Antônio. “**Introdução ao direito ambiental brasileiro**”. Revista de Direito Ambiental, nº 0, Editora Revista dos Tribunais, 1995, p.85.

<sup>791</sup> MILLARÉ, Edis, Direito do ambiente, 3ª edición, Revista dos Tribunais, São Paulo, 2004, pp. 115-116.

<sup>792</sup> Vigentes ao tempo em que o Brasil foi descoberto, as Ordenações Afonsinas (legislação portuguesa à época do rei D. Afonso V), primeiro Código legal europeu e cujo trabalho de compilação foi concluído em 1446, é composta por cinco livros. As fontes básicas foram os Direitos Romano e Canônico, além das leis promulgadas desde D. Afonso II, as determinações e resoluções das Cortes, celebradas a partir de D. Afonso IV e as concordatas dos reis antecessores, D. Diniz, D. Pedro e D. João. Véase WAINER, Ann Helen, Legislação ambiental **brasileira: subsídios para a história do direito ambiental**, 2ª ed. Rio de Janeiro: Revista Forense, 1999. p. 04.

<sup>793</sup> CARVALHO, Carlos Gomes de. Introdução ao direito ambiental. 3. ed. São Paulo: Letras & Letras, 2001, p. 04.

También como un punto de referencia de preocupación ambiental, aunque indirectamente, las Ordenanzas Afonsinas consideraban crimen de injuria al Rey el corte deliberado de árboles frutales<sup>794</sup>.

En 1.521 fue concluida la impresión de la compilación denominada Ordenanzas Manuelinas, bajo la responsabilidad del Rey D. Manoel, que vigoraron hasta el año 1.603. También fueron normas destinadas a proteger los intereses de la realeza portuguesa, donde los recursos naturales fueron tratados como propiedad de la Corona de Portugal, y no exclusivamente como elementos medioambientales. Sin embargo, no se puede negar un avance en la protección ambiental cuando le trató de manera más detallada y prohibiendo la caza de perdices, liebres y conejos en ciertos lugares, además de tratar con mayor rigor las talas de árboles frutales.<sup>795</sup>

Asimismo, con la creación del Gobierno General en Brasil, varios regimientos mantuvieron su protección ambiental, en particular de la madera, que era muy escasa en Portugal. La Carta de Regimiento contiene una verdadera zonificación ambiental, que definía las áreas de bosques que se debían proteger.<sup>796</sup>

Las Ordenanzas Filipinas fueron editadas en 1.603 cuando Brasil pasó al dominio Español<sup>797</sup>, y en cuanto a la protección ambiental se dedicó a algunas normas. En aquella época, las aguas de los ríos y las lagunas pasaron a ser protegidas en el sentido de no ser permitida su contaminación por cualquier material dañino, salvaguardando las especies de peces. Notase aquí la introducción por primera vez del

---

<sup>794</sup> FARIAS, Talden. *Introdução ao direito ambiental*. Del Rey, Belo Horizonte, 2009, p. 28.

<sup>795</sup> OLIVEIRA SILVA, José Irialdo Alves. A "institucionalização" da questão ambiental. In: FARIAS, Talden; COUTINHO, Francisco Seráfico da Nóbrega (Coord.). *Direito ambiental: o meio ambiente e os desafios da contemporaneidade*. Fórum, Belo Horizonte, 2010. p. 101.

<sup>796</sup> SIRVINSKAS, Luís Paulo. *Manual de direito ambiental*. 8 edición, Saraiva, São Paulo, 2010, p. 87.

<sup>797</sup> La doctrina brasileña enseña que: "Em 1603 entraram em vigor as chamadas "Ordenações Filipinas", que vigoraram no Brasil até a efetiva implantação do Código Civil, editado em 1º de janeiro de 1916. Essas Ordenações mantiveram em vigor os cuidados de proteção ambiental das anteriores e os ampliaram especialmente no que diz respeito à proteção das águas e rigorosa regulamentação da pesca, inclusive com sua proibição em águas doces, durante certos meses do ano, com a utilização de redes e outros aparelho"s. Véase ASSIS OLIVEIRA, Antônio Inagê de. *Introdução à legislação ambiental brasileira e licenciamento ambiental*, Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2005, pp. 29-30.

concepto de contaminación<sup>798</sup>. Estas Ordenanzas conservaron la condición de crimen el corte ilegal de madera además de reglamentar algunos crímenes contra el medio ambiente, previéndose como pena el destierro definitivo al Brasil.<sup>799</sup>

Aún se destacaron los temas urbanos, incluidos los programas de obras públicas, tales como la construcción de aceras y la plantación de árboles en tierras baldías. Surgía, además, la teoría de la responsabilidad subjetiva en relación a los daños causados por los animales en los huertos vecinos.<sup>800</sup>

En 1.605, el Reglamento del Pau-Brasil, con origen del nombre del árbol que dio origen al nombre “Brasil”,<sup>801</sup> fue la primera<sup>802</sup> ley forestal que protegía los bosques en Brasil y trajo las disposiciones sobre el corte y tala de árboles, creando tipos de delitos y sus penas.<sup>803</sup>

### **1.1.2 - Continuación de las normas ambientales más destacables desde la fase Brasil-Colonia al Imperio (fase fragmentaria)**

---

<sup>798</sup> MILARÉ, Edis, *Direito do Ambiente: doutrina, prática, jurisprudência, glossário*. Revista dos Tribunais, São Paulo, 2001.

<sup>799</sup> FARIAS, Talden. *Introdução ao direito ambiental*. Del Rey, Belo Horizonte, 2009, p. 28.

<sup>800</sup> WAINER, Ann Helen. *Legislação Ambiental Brasileira: subsídios para a história do direito ambiental*, Forense, Rio de Janeiro, 1995, p.161.

<sup>801</sup> Desde el siglo XII, los árboles que suministraban una tintura de color roja eran conocidas como “brasile”, termino derivado del latín para designar el rojo. Aquella madera rija, encontrada en el nuevo continente, producía una tintura espesa, recibió el nombre de “pau brasil”. Es un árbol alto, de corteza de color gris y hojas perennes, de color verdes. Véase HEMMING, John, *Ouro Vermelho: A Conquista dos Índios Brasileiros*, tradução de Carlos Eugênio Marcondes de Moura, Editora da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007, p. 46.

<sup>802</sup> Críticos en cuanto a predominante preocupación meramente económica y de interés de la Corona Portuguesa, Curt Trennepohl y Terence Trennepohl enseñan que la primera orden de motivación predominantemente ecológicas emitidas en Brasil fue en 1.818, bajo el mando de D. João VI, que determinó detener la devastación forestal en las cabeceras cercanas de la ciudad y plantar los árboles a lo largo de las cabeceras de algunos ríos, en el barrio conocido como “Tijuca Imperial”, ya que estos cursos de agua se destinaban a garantizar el suministro de agua para la ciudad del Río de Janeiro, gravemente amenazada por la deforestación. Los autores enseñan también que en 1.861, D. Pedro II emitió el Decreto Imperial 577 con las Instrucciones provisionales a la plantación y conservación de los bosques de la Tijuca y las Paineiras. Explican que el marco de este instrumento como norma eminentemente ambiental está caracterizada por su motivación, a saber, el mantenimiento de un recurso natural, es decir el agua, a través de la recuperación de la destrucción de otro recurso natural, o sea, el bosque. Confróntese TRENNEPOHL, Curt; TRENNEPOHL, Terence. *Licenciamento ambiental*. 3º edición, Impetus, Niterói, 2010, pp. 10-11.

<sup>803</sup> SIRVINSKAS, Luís Paulo. *Manual de direito ambiental*. 8 edición, Saraiva, São Paulo, 2010, p. 87.

El año 1.773 se firmó la primera Carta Real para la conservación de bosques emitida por D. María I, que ordenó el cuidado especial de los árboles talados en el bosque. La carta contenía normas que trataban de proteger estos recursos, debido a la escasez de madera para el desarrollo industrial, especialmente en ámbito naval, esencial para la expansión portuguesa y el dominio de mares.<sup>804</sup>

En 1.797 D. María I envió otra Carta Real a sus subordinados provinciales ordenando cuidado con la preservación de los bosques y los árboles situados cerca de las orillas de los mares y ríos, sobretodo, el Pau-Brasil. En 1.799 surgió el primero Regimiento de Cortes de Maderas que establecía rigurosas reglas para derrumbar los árboles, y en 1.802 fueron creadas las primeras instrucciones para reforestar la costa brasileña.<sup>805</sup>

El primer Jardín Botánico brasileño fue creado en 1.808 en la ciudad de Río de Janeiro por orden de D. João VI. Fue la primera unidad de conservación ambiental brasileña como área de preservación ambiental, reservada a preservar especies y estimular estudios científicos. Temiendo mayores problemas con la escasez de madera, en 1.809 D. João VI expidió un orden real que prometía libertad a los esclavos que denunciaren contrabandistas del árbol pau-brasil.<sup>806</sup>

Para algunos autores, la primera orden de motivación predominantemente ecológica emitida en Brasil fue en 1.818, bajo el mando de D. João VI, que determinó contener la devastación forestal en las cabeceras cercanas de la ciudad y plantar los árboles a lo largo de las cabeceras de algunos ríos, especialmente en el barrio conocido como "Tijuca Imperial", ya que estos cursos de agua se destinaban a garantizar el suministro de agua para la ciudad del Río de Janeiro, gravemente amenazada por la deforestación.<sup>807</sup>

---

<sup>804</sup> BRETANHA TEIXEIRA, Orsi Paulino. O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental. Livraria do Advogado, Porto Alegre, 2006. p. 46.

<sup>805</sup> WAINER, Ann Helen, *Legislação ambiental brasileira: subsídios para a história do direito ambiental*, 2ª edición, Revista Forense, Rio de Janeiro, 1999, pp. 23-24.

<sup>806</sup> CASTRO MEIRA, José de, "Origem do Direito Ambiental", Informativo Jurídico da Biblioteca Ministro Oscar Saraiva, v. 19, n. 1, jan./jun. 2008, Superior Tribunal de Justiça, Brasília, 2006, p. 11.

<sup>807</sup> Confróntese TRENNEPOHL, Curt; TRENNEPOHL, Terence. *Licenciamento ambiental*. 3º edición, Impetus, Niterói, 2010, pp. 10-11.

Después de la independencia de Brasil (1.822 – 1.889), la preocupación con la degradación de los recursos naturales aumentó sensiblemente no solo en el sentido económico, sino también en el sentido ecológico. En 1.827 la Carta Real fortaleció la preocupación con el tema ambiental al otorgar poderes a los jueces de paz de las Provincias a fin de celar y cohibir el corte de árboles, que pasaron a ser llamados de “maderas de ley”.<sup>808</sup>

Sin embargo, la Constitución Imperial de 1.824 no hizo ninguna referencia importante al medio ambiente, limitándose a referirse a la posibilidad de que el derecho común pudiera imponer limitaciones a las actividades que podrían causar daños a la moral pública, la seguridad y la salud de los ciudadanos. La concepción predominante, sin embargo, fue que el Estado no debería injerirse en las actividades económicas, o más bien lo hizo a la abstención, y por supuesto, la Constitución no se ajustaba a cualquier perfil de huella de un orden económico constitucional<sup>809</sup>.

En 1.830 el primero Código Criminal definió como crimen el corte ilegal de madera, y la ley nº 601/1.850 discriminó la ocupación del suelo en cuanto a los ilícitos como deforestación e incendios criminosos<sup>810</sup>. Importante destacar que esta ley sí que fue innovadora porque estableció para la defensa del ambiente el principio de responsabilidad por daños ambientales fuera del ámbito del derecho civil. Instituyó para el infractor las sanciones administrativas, penales y civiles, innovado positivamente en cuanto a responsabilidad civil al prescindir de la prueba de la culpa del causador de daño, porque la responsabilidad era objetiva, huyendo al principio rector de la responsabilidad subjetiva.<sup>811</sup>

En 1.861 D. Pedro II emitió el Decreto Imperial nº 577 con las Instrucciones provisionales a la plantación y conservación de los bosques de la Tijuca y las Paineiras.

---

<sup>808</sup> GOMES DE CARVALHO, Carlos. *Introdução ao direito ambiental*. 3º ed., Letras & Letras, São Paulo, 2001, p. 32.

<sup>809</sup> Véase BESSA ANTUNES, Paulo de. *Direito Ambiental* 12º ed., Lúmen Júris, Rio de Janeiro, 2010, p. 59.

<sup>810</sup> FARIAS, Talden. *Introdução ao direito ambiental*. Del Rey, Belo Horizonte, 2009, p. 28.

<sup>811</sup> PEREZ MAGALHÃES, Juraci. *A evolução do direito ambiental no Brasil*, Editora Oliveira Mendes, São Paulo, 1998, p. 36-37.

El marco de este instrumento como norma eminentemente ambiental está caracterizado por su motivación, a saber, el mantenimiento de recursos naturales, como el agua, a través de la recuperación de la destrucción del bosque.<sup>812</sup>

Observase que en esta primera fase de la evolución de la legislación ambiental, las normas portuguesas dirigidas al territorio brasileño en cuanto su colonia, tuvieron tres fases distintas: la que buscaba la protección de bienes de la Corona Portuguesa; la que tenía como objetivo proteger los recursos naturales como insumos en el proceso productivo y la que buscaba, efectivamente, proteger el medio ambiente.<sup>813</sup>

En general, aunque por de tras de estas normas proteccionistas muchas veces estaba la preocupación con el valor económico de los recursos naturales y los intereses de Portugal en su explotación, es innegable que fueron normas importantísimas para, ya en la época colonial, empezar a proteger a preservar la flora y la fauna. A través de estas normas de protección ambiental, Portugal ya conseguía restringir el derecho de propiedad para promover el interés de la Corona portuguesa, prohibiendo el corte de los árboles, por ejemplo, en las orillas de los ríos y terrenos.

También estableció un sistema de vigilancia intensa en la defensa de los bienes ambientales que fueron objeto de conservación. Con el fin de conservar los bosques, se creó la función de policía, tratando de evitar el descamino de maderas y la función jurisdiccional, cuando pasó a aplicar sanciones, multas y a determinar penas de prisión y destierro para los delincuentes ambientales.

Es decir, desde el siglo XVI la preocupación (aunque indirecta) con las riquezas naturales de Brasil (Colonia-Imperio) ya existían a través de las ordenanzas reales, siendo innegable su importancia en la evolución de la legislación ambiental.

## **1.2 - Fase Sectorial**

---

<sup>812</sup> TRENNEPOHL, Curt; TRENNEPOHL, Terence. *Licenciamento ambiental*. 3º ed., Impetus, Niterói, 2010, pp. 10-11.

<sup>813</sup> TRENNEPOHL, Curt; TRENNEPOHL, Terence. *Licenciamento ambiental*. 3º edición, Impetus, Niterói, 2010, pp. 10-11.

A pesar de que en el comienzo del periodo Republicano (1.889), la preocupación ambiental no estaba considerada como prioridad del nuevo régimen de gobierno brasileño, a excepción de la protección de algunos recursos naturales específicos que eran de interés económico, el dicho periodo se caracterizó por comprender la fase “Sectorial” como segundo momento histórico de la evolución legislativa ambiental.<sup>814</sup> Esta fase se destaca por tener una nueva valoración jurídica del medio ambiente basada en una concienciación ecológica. Hubo una mayor preocupación con el entorno ecológico por parte del legislador, que impuso controles legales a las actividades de explotación. Esta preocupación fue específica, sectorizada en categorías de los recursos naturales, pues aún no había conciencia de que estos recursos, en realidad, pertenecían a un mismo y único sistema complejo.

La recepción incipiente de los problemas de degradación de la naturaleza por el sistema jurídico operaba en el plan ético, por el utilitarismo basado en la protección de bienes de alto interés económico; y en el plan formal, por la fragmentación tanto del objeto tratando el medio ambiente de forma divisible y separado, cuanto del aparato legislativo en consecuencia de la concepción sectorizada del medio ambiente.

La primera Constitución Republicana de 1.891 fue omisa en relación al tema ambiental, aunque el Texto Republicano atribuyó competencia legislativa a Unión Federal<sup>815</sup> para legislar a respecto a las minas y tierras del territorio nacional, de modo que las cuestiones que no fuesen relativas a las minas y tierras de la Unión Federal, estaban bajo a la competencia de los Estados. O sea, no se puede negar la inexistencia de un tratamiento proporcionado en relación al medio ambiente en este periodo.<sup>816</sup>

---

<sup>814</sup> FARIAS, Talden. *Introdução ao direito ambiental*. Del Rey, Belo Horizonte, 2009, p. 29.

<sup>815</sup> Actualmente, la organización política-administrativa del Estado Brasileño está determinada por la Constitución como una Federación, formada por tres niveles de competencia (federal, estadual y municipal, aunque también existan competencias del Distrito Federal). Así dispone los preceptos constitucionales: “Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal (...)”. También se puede destacar el art. 18, que establece que: “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”. Sobre la organización político-administrativa brasileña y sus normas de competencia, véase SIRVINSKAS, Luís Paulo. *Manual de Direito ambiental*. 8º ed., Saraiva, São Paulo, 2010, pp. 178-188.

<sup>816</sup> MILARÉ, Edis. *Direito do Ambiente*. 5º ed, Revista dos tribunais, São Paulo, 2007, p. 146.



Sin embargo, la evolución de la legislación ambiental en el Brasil Republicano fue destacada con la institución del Código Civil de 1.916, que tuvo una importancia subrayada por ser un precedente de una legislación ambiental más específica por relacionar varios artículos al medio ambiente. Estos artículos eran destinados a la protección de derechos privados, como la salud de los individuos, la utilización de agua y la resolución en conflictos vecinales (artículos 563 a 568). Además de ello, también protegía indirectamente el medio ambiente al disciplinar el uso de la propiedad, tornando ilícito civil su uso inadecuado.<sup>817</sup>

Así mismo, el Decreto nº 16.300 de 1.923 instituyó el Reglamento de Sanidad Pública que preveía la posibilidad de impedir que industrias perjudicasen la salud de los moradores y sus vecinos, posibilitando el aislamiento y alejamiento de industrias dañinas o molestas a la comunidad a que estaba inserida.<sup>818</sup> A partir de ahí empezaron a surgir los primeros diplomas legales atinentes a factores ambientales, de tal manera que los recursos naturales como el agua, la fauna y la flora pasaron a ser regidos por legislaciones diferenciadas, no coexistiendo articulación entre ellos.

La Constitución de 1.934, a pesar de no haber sido muy expresiva en el tema ambiental, también colaboró con la evolución legislativa a favor de la naturaleza, cuando permitió la aparición de las primeras disposiciones constitucionales que resultaron en normas legales de carácter infra-constitucional con connotación ambiental, dentro de un enfoque de conservación a los recursos económicos. La dicha Constitución estableció la competencia exclusiva de la Unión para legislar sobre la propiedad del subsuelo federales, la minería, la metalurgia y el agua. Igualmente sobre la energía hidroeléctrica, los bosques, la caza y la pesca y la exploración. Añádase a esto el artículo 20, II, que estableció como pertenecientes al dominio federal los lagos y arroyos en cualquiera de su superficie terrestre, o que bañase más de un Estado, o sirviesen como fronteras con otros países o se extendiesen a territorio extranjero.<sup>819</sup>

---

<sup>817</sup> WAINER, Ann Helen. *Legislação ambiental brasileira*, 2º ed., Forense, Rio de Janeiro, 1999. p. 56.

<sup>818</sup> MILARÉ, Edis. *Direito do Ambiente*. 2º ed, Revista dos tribunais, São Paulo, 2001, pp. 96-97.

<sup>819</sup> LEME MACHADO, Paulo Affonso, *Direito Ambiental Brasileiro*, 18 º ed., Malheiros, São Paulo, 2010, pp. 117-119.

Notase que el instrumento constitucional lleva en cuenta el tema de las competencias ambientales. El término “competencia concurrente”, que es directamente relacionado al tema de competencias en el tema ambiental, ya fuera utilizado en Constitución de 1.934. Es decir, ya en 1.934 la competencia estaba señalada en los textos constitucionales relacionados a la protección ambiental.<sup>820</sup>

Aún en vigor la Constitución de 1.934, el Código de Aguas, instituido por el Decreto nº 24.634 de 10.7.1934, tiene el origen de un modelo de gestión del agua estimulada por tipos de uso. El preámbulo refleja el pensamiento de la época al permitir que el Poder Público pudiera controlar y promover el uso y aprovechamiento industrial del agua en razón de la abundancia de recursos naturales hasta entonces existentes. Las aguas fueron tratadas como uno de los elementos básicos del desarrollo, porque son materia prima para la generación de electricidad, un subproducto esencial de la industrialización. Aquí está la diferencia básica entre el Código Civil y Código de Aguas, pues mientras el Código de Aguas enfoca el agua como recursos dotados de valor económico a la comunidad, siendo merecedores de una atención especial del Estado, el Código Civil no reconocía el verdadero valor económico de este recurso y su regulación se basó principalmente en los derechos vecinales.<sup>821</sup>

En este año también fueron instituidas las primeras directrices forestales, constituidas por el Decreto nº 23.793/34, naciendo ahí el Código Forestal. Ya en 1.934 el primero Código Forestal indicó que las forestas constituyan bienes de interese común a todos los habitantes del país, reconociendo que interesaba a la sociedad que las forestas fuesen apreciadas como parte integrante del paisaje natural, extendiéndose continuamente por el territorio, es decir, por todas las propiedades públicas o privadas.<sup>822</sup> Notase que, el legislador ya había empezado a preocuparse con el avance del deterioro del patrimonio ambiental, lo que hizo imponer algunos límites al consumo de los recursos naturales.

---

<sup>820</sup> SILVEIRA DA ROSA, Patrícia, *O Licenciamento Ambiental à Luz da Teoria dos Sistemas Autopoiéticos*. Ed. Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2009, p. 118.

<sup>821</sup> BESSA ANTUNES, Paulo de. *Direito Ambiental* 12º ed., Lúmen Júris, Rio de Janeiro, 2010, p. 727.

<sup>822</sup> PETERS, Edson Luiz. *Meio ambiente e propriedade rural*. Juruá, Curitiba, 2003, p. 57.

A continuación, la Carta constitucional de 1.937, esencialmente en materia de protección de los recursos ambientales se mantuvo en el mismo patrón que la Constitución de 1.934, especialmente en lo que respecta a la competencia de la Unión para legislar y vigilar el uso y funcionamiento los recursos naturales renovables y no renovables, principalmente las aguas. También se preocupó por la protección de los monumentos históricos, artísticos y naturales, así como los paisajes locales y especialmente dotados por la naturaleza.

Incluyó, entre los temas de competencia de la Unión para legislar, la materia de minas, de agua, de bosques, de caza, de pesca y su explotación. Además, trató de la competencia legislativa sobre el subsuelo, aguas y forestas, aparte de cuidar de la protección de las plantas y el ganado contra las enfermedades y plagas<sup>823</sup>.

En cuanto a las legislaciones infra-constitucionales, este periodo fue marcado por la creación del Decreto-Ley nº 25 de 30/11/1.937, referente a las cuestiones del Patrimonio Cultural, con medidas de organización y protección del patrimonio históricos artístico nacional. Así mismo, se destacó la creación del Código de Pesca a través del Decreto-Ley nº 794 de 19/10/1.938, que cuidó de la fauna acuática considerando una actividad bajo control estatal. Y en el mismo año fue instituido el Código de Caza, establecido por el Decreto-Ley nº 5.894 de 29/01/1.938, que buscó proteger la fauna brasileña y reglamentar la práctica de la caza.

En 1.940, los instrumentos más destacables relacionados a la protección del medio ambiente fueron: el Código de Minas, creado por el Decreto-Ley nº 1.985 de 29/01/1940, que dispuso sobre la explotación de los recursos minerales o fósiles en el territorio brasileño; y el Código Penal, instituido por el Decreto-Ley nº 2.848 de 07/12/1.940, instrumento jurídico que clasificó como crimen la práctica de difundir enfermedades o plagas capaz de causar daños a la foresta o animales, además de provocar incendio en el hábitat natural y la contaminación de agua potable<sup>824</sup>.

---

<sup>823</sup> MILARÉ, Edis. *Direito do Ambiente*. 5º ed, São Paulo: Revista dos tribunais, 2007, 146.

<sup>824</sup> DA SILVA, José Afonso. *Direito ambiental constitucional*, 5º ed., Malheiros, São Paulo, 2004, p. 38.

En la Constitución de 1.946, además de mantener la defensa del patrimonio paisajístico, histórico y artístico cultural, también se mantuvo como competencia de la Unión para legislar y hacer cumplir las normas generales relativas a la salud, el subsuelo, agua, bosques, caza y pesca. Hubo la inclusión de las islas fluviales y lacustres en las zonas de frontera con otros países. El propio régimen democrático de 1.946 no alteró el sistema de competencias legislativas de la Unión en los asuntos del medio ambiente, y los textos anteriores se repitieron prácticamente.<sup>825</sup>

Hasta el final de la década de 1.950, Brasil estaba pasando por varias transformaciones económicas, políticas y sociales, lo que hizo con que estos cambios forzara el gobierno a tener una mayor preocupación ecológica. A tal efecto, se observó un mejor esfuerzo y empeño por parte del legislador, que pasó a crear normas más específicas que permitieron el control legal de las actividades de explotación y conductas de deterioro ambiental.<sup>826</sup>

En esta segunda etapa de la fase Sectorial, notase que el Estado pasó a reglamentar el uso de los recursos naturales a través de otorgas y concesiones a particulares que podrían, en su época, explotar la fauna y la flora, los recursos minerales, recursos hídricos y pesqueros, además de la propia tierra. Ello porque el Estado, por medio del control federal, pasó a establecer normas de uso y ocupación del territorio y de sus recursos naturales, en medio a las disputas entre gobierno central y las demás fuerzas políticas y económicas de las distintas unidades de la Federación brasileña.<sup>827</sup>

A tal efecto, hasta la Constitución de 1.967, los textos más destacables fueron el Estatuto de la Tierra, creado por la ley nº 4.504 de 30/11/1.964 y el Código Forestal, instituido ahora por la Ley nº 4.771 de 15/09/1.965<sup>828</sup>. El primero instrumento

---

<sup>825</sup> LEME MACHADO, Paulo Affonso, *Direito Ambiental Brasileiro*, 18º ed., Malheiros, São Paulo, 2010, p. 978.

<sup>826</sup> MILARÉ, Edis. *Direito do Ambiente*. 5º ed, Revista dos tribunais, São Paulo, 2007, p. 146.

<sup>827</sup> TOLEDO NEDER, Ricardo. *Crise socioambiental: Estado e sociedade civil no Brasil (1.982-1.998)*. Annablume-Fapesp, São Paulo, 2002, pp. 25 y 49.

<sup>828</sup> El Código tuvo diversos artículos cambiados por la Ley nº 7.803, de 18.7.1.989 y por la Medida Provisória 2.166-67/2001.

trató del ordenamiento y posesión de la tierra, siendo la primera ley brasileña a reglamentar el tema de la zonificación ambiental. También precisó el concepto de propiedad rural en su artículo 4º, vinculando su destinación. Su artículo 94 estableció que para ciertos tipos de explotación de tierras de propiedad pública sería necesaria la Autorización de posesión de la propiedad por parte del particular.<sup>829</sup>

El Código Forestal de 1.965 pasó a disciplinar las normas sobre forestas existentes en el territorio nacional y las demás formas de vegetación, siendo uno de los más importantes instrumentos de protección ambiental brasileño<sup>830</sup>. El Código definió la forestas existentes en el territorio nacional y las demás formas de vegetaciones como bienes de interés común de todos los habitantes, considerando nocivo el uso de la propiedad, las acciones o omisiones en la utilización y explotación de forestas que contrariasen el propio Código.<sup>831</sup>

El dicho instrumento legal tenía como objetivo mayor proteger otros elementos que no apenas los árboles y las forestas, sino también los suelos contra la erosión; las aguas, en cuanto a la protección de sus cursos y sus depósitos naturales o artificiales; además de la continuidad de suministro y la estabilidad de los mercados de leñas y maderas. Los objetivos del referido Código deberían ser alcanzados a través de la protección de las forestas y demás formas de vegetación y de la normalización del su respectivo uso. Ello se comprueba con la incorporación de varios institutos jurídicos al Código Forestal que determinaron las posibilidades, la forma y la intensidad admitidas en la utilización de las forestas y demás tipos de vegetación existentes en el territorio

---

<sup>829</sup>TRENNEPOHL, Curt; TRENNEPOHL, Terence. *Licenciamento ambiental*. 3º edición, Impetus, Niterói, 2010, p.84.

<sup>830</sup> SIRVINSKAS, Luís Paulo. *Manual de direito ambiental*. 8º ed., Saraiva, São Paulo, 2010, p. 530.

<sup>831</sup> LEME MACHADO, Paulo Affonso, *Direito Ambiental Brasileiro*, 18 º ed., Malheiros, São Paulo, 2010, pp. 776 y 216.

nacional. Entre ellos se puede citar la Reserva Legal Forestal<sup>832</sup> y el Área de Preservación Permanente (APP)<sup>833</sup>.

Aunque la preocupación seguía estando relacionada también a la utilización de los recursos naturales de forma racional, con la finalidad de garantizar las actividades económicas, es innegable que hubo un avance considerable al prever la preservación de la vegetación ubicada al largo de los cursos de agua, en los topos de los morros y montañas, en las bordas de las encuestas, etc.<sup>834</sup> Es cierto que el Código de 1.965 posibilitó importantes y necesarias intervenciones públicas en el derecho de propiedad, además de regular el tema de las competencias formales, así como todas las amplias y complejas definiciones relacionadas con el tema forestal. Igualmente es cierto que este diploma fue un instrumento esencial a la protección de los recursos naturales y consecuentemente de la diversidad biológica y de la propia vida humana.

La intervención administrativa específica a través de Autorizaciones y Licencias Ambientales estaban presentes en la dicha ley al permitir el Poder Público a exigir Autorización para supresión de vegetación en forestas de preservación y Licencia para el porte y uso de herramientas específicas para práctica de tales conductas.<sup>835</sup>

En la vigencia de la Constitución de 1.967 no hubo cambios, de manera que se mantuvo la defensa del patrimonio histórico, cultural y paisajístico, manteniendo la

---

<sup>832</sup> Reserva Legal es la zona situada en el interior de una propiedad o la posesión rural, excepto para la preservación permanente, necesaria para el uso sostenible de los recursos naturales, la conservación y rehabilitación de los procesos ecológicos, la conservación de la biodiversidad y el refugio y la protección de la fauna y flora nativos. La Reserva Legal Forestal se deriva de las leyes que limitan el derecho de propiedad de la misma forma que "la foresta y otras formas de vegetación permanente", previstas en el Código Forestal. Confróntese LEME MACHADO, Paulo Affonso, *Direito Ambiental Brasileiro*, 18 ° ed., Malheiros, São Paulo, 2010, pp. 797- 798

<sup>833</sup> Las áreas de preservación permanentes (APP) son aquellas tuteladas ampliamente por el poder público, protegiéndose tanto la flora como la fauna. Dicho de otro modo, son las áreas cubiertas o no por la vegetación nativa, con la función ambiental de preservar los recursos hídricos, el paisaje, la estabilidad geológica, la biodiversidad, el flujo génico de la fauna y flora, proteger el suelo y garantizar el bienestar de las poblaciones humanas (artículo, 1, § 2, II del Código Forestal). Véase SIRVINSKAS, Luís Paulo. *Manual de direito ambiental*. 8° ed., Saraiva, São Paulo, 2010, p. 529.

<sup>834</sup> TRENNEPOHL, Curt; TRENNEPOHL, Terence. *Licenciamento ambiental*. 3° edición, Impetus, Niterói, 2010, p. 12.

<sup>835</sup> DAWALIBI, Marcelo. "O poder de polícia em matéria ambiental" In: FINK, Daniel Roberto; ALONSO JÚNIOR, Hamilton; DAWALIBI, Marcelo (Org.). *Aspectos jurídicos do licenciamento ambiental*. 3° ed., Forense Universitária, Rio de Janeiro, 2004, p. 105.

competencia de la Unión para legislar sobre normas generales de protección de la salud, de los yacimientos, de los bosques, de la caza, de la pesca, de agua, derechos agrarios, entre otros.<sup>836</sup> En este mismo año, la fauna silvestre pasó a ser regulada jurídicamente por la Ley n° 5.197/67. Este dispositivo definió el concepto fauna silvestre<sup>837</sup>, estableciéndola como bienes de propiedad del Estado y uso común de todos. Sin embargo, el término propiedad del Estado no significaba la posibilidad de uso, gozo y disposición de la fauna silvestre por los poderes públicos, de manera que representaba la manifestación del dominio público para fines de protección de los animales silvestres.<sup>838</sup>

La ley clasifica como delito el uso, persecución, captura animales silvestres, la caza profesional, el comercio de especímenes de fauna silvestre y productos de su caza, además de prohibir la introducción de especies exóticas y la caza amadora sin Autorización del órgano competente. También tipifica como delito la exportación de cueros y pieles de los anfibios y reptiles (como un cocodrilo) en bruto. Luego, notase que fue una herramienta importante para protección del equilibrio ecológico, una vez que además de los animales, incluyó su hábitat en el sistema de protección ambiental.

En cuanto a la Autorización, ya en esta ley el Poder Público la exigía para poder autorizar el ejercicio de la caza, de tal manera que este instrumento de intervención administrativa ambiental aseguraba la compatibilidad entre la protección de la fauna y la práctica de la caza, de acuerdo con sus condiciones peculiares.<sup>839</sup>

La disposición normativa de la protección y estímulo de la pesca también se dio en el año de 1.967 con la edición del Decreto-Ley n° 221, que creó el llamado Código de Pesca. Este Código, aunque poseyendo resquicios del interés económico, definió y reglamentó toda y cualquier forma de pesca en el territorio brasileño, incluyendo los lugares y periodos prohibidos para el ejercicio de la actividad pesquera,

---

<sup>836</sup> MILARÉ, Edis. *Direito do Ambiente*. 5° ed, Revista dos tribunais, São Paulo, 2007, p. 146.

<sup>837</sup> El artículo 1° de la Ley 5.197/67 conceptualiza la fauna silvestre como "animales de cualquier especie en cualquier etapa de su desarrollo y que, naturalmente, viven fuera de cautiverio, constituyendo la fauna silvestre y proporcionando sus nidos, refugios y criaderos naturales.

<sup>838</sup> PACHECO FIORILLO, Celso Antonio. *Curso de direito ambiental brasileiro*, 11° ed., Saraiva, São Paulo, 2010, pp. 258-259.

<sup>839</sup> SIRVINSKAS, Luís Paulo. *Manual de direito ambiental*. 8° ed. Saraiva, São Paulo, 2010, p. 574.

por cuenta del ciclo reproductivo de los animales acuáticos, sobre todo los peces.<sup>840</sup> A tal efecto, no se puede negar su importancia en cuanto a la preservación de especies acuáticas, quitándolas del proceso de extinción, bien como del equilibrio natural de la fauna marina.

Aquí también ya estaba presente la intervención administrativa ambiental a través de las Autorizaciones y Licencias Ambientales cuando el Poder Público las exigía a los pescadores a fin de legalizar y controlar la actividad pesquera.<sup>841</sup>

Aún como legislaciones destacables en 1.967, podemos citar el Código de Minas y la Política Nacional de Saneamiento. El Decreto-Ley 227/67 definió y reglamentó las actividades relacionadas a los minerales o fósiles de interés arqueológico, los especímenes minerales o fósiles destinados a museos, escuelas y otros fines científicos. Además, hizo lo mismo en relación a las aguas minerales en la etapa del yacimiento, a las sustancias minerales que componen el monopolio estatal y las fuentes de agua subterránea. El decreto también trata de las definiciones y términos legales de los recursos naturales explotados en este ámbito, creando órganos específicos, reglamentando la competencia y las Autorizaciones especiales para cada tema peculiar<sup>842</sup>.

La Política Nacional de Saneamiento fue creada por el Decreto-Ley nº 248, de 28/02/1.967 y alterada por la Ley nº 5.318 de 29/09/67, y contenía directrices destinadas al establecimiento de parámetros de los programas gubernamentales a ser aplicados en los sectores de saneamiento y suministro de agua.

En 1.973 el Decreto nº 73.030 implantó la Secretaria Especial del Medio Ambiente (SEMA), vinculada al Ministerio del Interior, que permitió el surgimiento de varias normas dirigidas al combate de la contaminación y la protección ambiental. Aún

---

<sup>840</sup>TRENNEPOHL, Curt; TRENNEPOHL, Terence. *Licenciamento ambiental*. 3º edición, Impetus, Niterói, 2010, p. 13.

<sup>841</sup>DAWALIBI, Marcelo. "O poder de polícia em matéria ambiental" In: FINK, Daniel Roberto; ALONSO JÚNIOR, Hamilton; DAWALIBI, Marcelo (Org.). *Aspectos jurídicos do licenciamento ambiental*. 3º ed., Forense Universitária, Rio de Janeiro, 2004, p. 105.

<sup>842</sup> Sobre el tema, véase LEME MACHADO, Paulo Affonso, *Direito Ambiental Brasileiro*, 18 º ed., Malheiros, São Paulo, 2010, pp. 720-774.



como reflejo de ese hecho, fueron creados nuevos órganos relacionados al medio ambiente, a ejemplo del llamado “CETESB” en São Paulo en el año 1974 y la “FEEMA” en el Río de Janeiro en 1975.<sup>843</sup> En este contexto histórico fue instituido el Licenciamiento Ambiental para actividades industriales, obras de construcción civil y servicios que pudieran causar impactos al medio ambiente, al patrimonio urbano o a la salud pública. El Estado del Río de Janeiro estableció, en el año de 1.977, el Sistema de Licenciamiento de Actividades Contaminantes, enseñando catálogos de prescripciones técnicas de actividades productivas en los límites tolerables para el Licenciamiento Ambiental. En 1.979, el mismo Estado instituyó el Manual del Medio Ambiente, instrumento que ayudó a fortalecer los procedimientos, normas y legislaciones ambientales de la época.<sup>844</sup>

Aun se puede citar el Decreto-Ley 1.413 de 1.975, que trató del control de la contaminación del medio ambiente generado por las actividades industriales, donde se obligaba a las empresas contaminantes a prevenir y corregir los inconvenientes y perjuicios de la contaminación del medio ambiente.<sup>845</sup>

### **1.3 - Fase Holística**

En esta fase, el medio ambiente pasó a ser considerado como un conjunto integrado, de modo que cada parte tenía una dependencia reciproca de las otras, no siendo fragmentada.

En este sentido nos enseña TALDEN FARIAS que:

“A fase holística é marcada pela compreensão do meio ambiente como um todo integrado, em que cada uma das suas partes é interdependente das outras e não fragmentada, sendo a partir daí que

---

<sup>843</sup> OLIVEIRA SILVA, José Irivaldo Alves. A "institucionalização" da questão ambiental. In: FARIAS, Talden; COUTINHO, Francisco Seráfico da Nóbrega (Coord.). Direito ambiental: o meio ambiente e os desafios da contemporaneidade. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 104.

<sup>844</sup> SILVEIRA DA ROSA, Patrícia, O Licenciamiento Ambiental à Luz da Teoria dos Sistemas Autopoiéticos. Ed. Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2009, pp. 109-110.

<sup>845</sup> BOCCASIU-SIQUEIRA, André. “O Direito Ambiental na Legislação Brasileira - um contributo para o resgate da história”. Revista eletrônica do Mestrado em Educação Ambiental, vol. 09, julho a dezembro de 2002, Rio Grande/RS, 2002, p. 117.

começou a existir realmente uma intenção de defender o meio ambiente.”<sup>846</sup>

Influenciado por la grande concienciación internacional después de la II Guerra Mundial y por la Conferencia de Estocolmo en el año 1.972 en Suecia, donde fue aprobada por la Organización de las Naciones Unidas la Declaración Universal del Medio Ambiente, Brasil empezó a desarrollar la legislación ambiental con mayor conciencia y velocidad. A partir de la década de 1.980 el medio ambiente pasó a ser tratado de forma global, específica e integrada.<sup>847</sup>

A partir de este enfoque moderno y amplio de las problemáticas ambientales, es que fue creada la idea de que el derecho a un medio ambiente sano es el camino para proteger la vida humana en la propia existencia física y la salud de los seres humanos, además de la dignidad de esta existencia y de su calidad de vida<sup>848</sup>.

El derecho a un medio ambiente equilibrado es considerado ahora como fundamental y universal, pasando a ser un derecho indisponible, inviolable e inalienable. Tratase de un derecho y un deber basado en la solidaridad, donde todas las personas tienen el derecho al medio ambiente equilibrado y al mismo tiempo la obligación de defenderlo y preservarlo para las presentes y futuras generaciones. En general, las normas dictadas en este período figuraban disposiciones sustantivas, como las creadoras de los derechos y obligaciones y de los dispositivos procedimentales, o sea, el establecimiento de instrumentos adecuados de aplicación, tales como sanciones administrativas y penales y los mecanismos para facilitar el acceso a la justicia<sup>849</sup>.

### **1.3.1 - La Política Nacional del Medio Ambiente (PNMA)**

---

<sup>846</sup> FARIAS, Talden. Introdução ao direito ambiental. Del Rey, Belo Horizonte, 2009, pp. 33-34.

<sup>847</sup> MILLARÉ, Edis, Direito do ambiente, 3ª edición, Revista dos Tribunais, São Paulo, 2004, p. 120.

<sup>848</sup> CANÇADO TRINDADE. Antônio Augusto. Direitos humanos e meio ambiente: paralelo dos sistemas de proteção internacional. Sergio Antonio Fabris Editor, Porto Alegre, 1993, p. 76.

<sup>849</sup> BENJAMIN, Antônio Herman V. “**A proteção do meio ambiente nos países menos desenvolvidos: o caso da América Latina**”. Revista de Direito Ambiental. Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, [s.d.], n. 0. p. 99.

El primero grande marco y uno de los más importantes del Derecho Ambiental Brasileño<sup>850</sup> fue la institución de la Ley nº 6.938 de 31/08/1.981<sup>851</sup>. Esta ley dispone sobre la Política Nacional del Medio Ambiente (PNMA), e introdujo de manera expresa para el mundo del Derecho Ambiental brasileño el concepto de “medio ambiente”, con la finalidad de protección en sus múltiples aspectos. Esta Política Nacional fue definida como una organización estatal que comprende las directrices generales establecidas por Ley, y que posee el objetivo de armonizar e integrar las políticas públicas ambientales de los entes federativos, dejándoles más efectivos y eficaces.<sup>852</sup>

Esta legislación definió de forma avanzada e innovadora los conceptos<sup>853</sup>, objetivos, principios e instrumentos para la defensa del medio ambiente, reconociendo aún su importancia para la vida y la calidad de vida, aparte de viabilizar una integración y armonización de las políticas ambientales esparzas.<sup>854</sup>

Creó una definición amplia al alcanzar todo aquello que la vida abriga y se lo rige, insertando como objetivos de esta política pública la compatibilidad del desarrollo económico y social con la preservación de la calidad del medio ambiente y del

---

<sup>850</sup> Según Paulo de Bessa Antunes, el Derecho Ambiental es “a norma que, baseada no fato ambiental e no valor ético ambiental, estabelece os mecanismos normativos capazes de disciplinar as atividades humanas em relação ao meio ambiente”. BESSA ANTUNES, Paulo de. “Direito Ambiental: aspectos fundamentais”. In FARIAS, Talden; COUTINHO, Francisco Seráfico da Nóbrega (Coord.). *Direito ambiental: o meio ambiente e os desafios da contemporaneidade*. Belo Horizonte, Fórum, 2010, p. 164.

<sup>851</sup> La Ley Federal nº 6.938/81, conocida como PNMA, fue reglamentada por el Decreto Federal nº 88.351, de junio de 1983, que fue, posteriormente revocado e sustituido por el Decreto Federal nº 99.274, de 6 de junio de 1990.

<sup>852</sup> FARIAS Talden. *Introdução ao direito ambiental*. Del Rey, Belo Horizonte, 2009, p. 96.

<sup>853</sup> Los conceptos y definiciones específicas de la Ley Federal nº 6.938/81 están previstas en el artículo 3º: Art. 3º - Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por: I - meio ambiente, o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas; II - degradação da qualidade ambiental, a alteração adversa das características do meio ambiente; III - poluição, a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente: a) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população; b) criem condições adversas às atividades sociais e econômicas; c) afetem desfavoravelmente a biota; d) afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente; e) lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos; IV - poluidor, a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental; V - recursos ambientais: a atmosfera, as águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo, os elementos da biosfera, a fauna e a flora.

<sup>854</sup> FARIAS, Talden. *Introdução ao direito ambiental*. Del Rey, Belo Horizonte, 2009, p. 34.

equilibrio ecológico y la preservación de los recursos ambientales mirando a su uso racional y disponibilidad.<sup>855</sup>

### 1.3.2 - Objetivos de la Política Nacional del Medio Ambiente

La cabeza del artículo 2º de la Ley 6.938/81, que instituyó la Política Nacional del Medio Ambiente, señala:

"Art. 2º. A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, atendidos os seguintes princípios:..."

Notase que la preservación, el mejoramiento y la recuperación de la calidad ambiental favorable a la vida son los objetivos generales de la Política Nacional del Medio Ambiente brasileño.

Podemos decir que la dicha Política también traza objetivos específicos al analizar su artículo 4º:

"Art. 4º - A Política Nacional do Meio Ambiente visará:

- I - à compatibilização do desenvolvimento econômico social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico;
- II - à definição de áreas prioritárias de ação governamental relativa à qualidade e ao equilíbrio ecológico, atendendo aos interesses da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios;
- III - ao estabelecimento de critérios e padrões da qualidade ambiental e de normas relativas ao uso e manejo de recursos ambientais;
- IV - ao desenvolvimento de pesquisas e de tecnologia s nacionais orientadas para o uso racional de recursos ambientais;
- V - à difusão de tecnologias de manejo do meio ambiente, à divulgação de dados e informações ambientais e à formação de uma consciência pública sobre a necessidade de preservação da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico;
- VI - à preservação e restauração dos recursos ambientais com vistas à sua utilização racional e disponibilidade permanente, concorrendo para a manutenção do equilíbrio ecológico propício à vida;
- VII - à imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados, e ao usuário, de

---

<sup>855</sup> LEME MACHADO, Paulo Affonso, Direito Ambiental Brasileiro, 18º ed., Malheiros, São Paulo, 2010, pp. 70-71.

contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos".

Viese que los objetivos específicos se resumen en el ámbito de la compatibilidad del desarrollo económico, social y ambiental de la definición de áreas prioritarias de acción de gobierno; del establecimiento de criterios y patrones de calidad ambiental, además del desarrollo de investigaciones tecnológicas de carácter ambiental y de las informaciones públicas. Igualmente de la restauración de recursos ambientales y de la recuperación e indemnización de los daños ambientales.

Notase que los objetivos específicos del artículo 4º instituyen metas concretas que la Política Nacional del Medio Ambiente pretende realizar, como condición de efectuar su objeto y finalidad. Es decir, los dos objetivos de la política ambiental brasileña buscan posibilitar la coexistencia del desarrollo socioeconómico con la utilización racional de los recursos naturales, haciendo con que la explotación del medio ambiente se suceda en condiciones favorables a la vida de la presente y futuras generaciones.

### **1.3.3 - Principios establecidos en la Política Nacional del Medio Ambiente**

Después de instituir los objetivos generales de la PNMA, el artículo 2º de la Ley Federal nº 6.938/81 también estableció los principios orientadores de acciones<sup>856</sup>. Son ellos: los principios de la acción gubernamental en el mantenimiento del equilibrio ecológico; principio de la racionalidad del uso del suelo, subsuelo, agua y aire; el principio de la planificación; principio de fiscalización; principio de la protección de los ecosistemas y el principio de control y zonificación de las actividades potencialmente contaminantes o efectivamente contaminantes. También el principio de fomento a la investigación y desarrollo tecnológico destinado a protección de los recursos naturales; el principio de acompañamiento de la calidad ambiental y el principio de la recuperación de áreas degradadas. Igualmente el principio de protección de las zonas amenazadas por la degradación del medio ambiente y el principio de la educación ambiental.

---

<sup>856</sup> PAULO DE BESSA ANTUNES señala que “nem todos os princípios do Direito Ambiental estão, explicitamente, presentes na principiologia determinada pela PNMA”. Vid. BESSA ANTUNES, Paulo de. *Direito Ambiental* 12º ed., Lúmen Júris, Rio de Janeiro, 2010, p. 109.

Los referidos principios están así dispuestos en el artículo 2º:

- "I - ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo;
- II - racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar;
- III - planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais;
- IV - proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas;
- V - controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras;
- VI - incentivos ao estudo e à pesquisa de tecnologias orientadas para o uso racional e a proteção dos recursos ambientais;
- VII - acompanhamento do estado da qualidade ambiental;
- VIII - recuperação de áreas degradadas;
- IX - proteção de áreas ameaçadas de degradação;
- X - educação ambiental a todos os níveis do ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente".

Cabe señalar que no todos los principios antes mencionados pueden ser considerados como verdaderos principios, pues muchos de ellos se presentan como mera orientación de acción gubernamental. Es decir, estos principios “legales” no se confunden con los principios doctrinarios del Derecho Ambiental, sin embargo, deben con ellos compatibilizarse para garantizar la más completa protección ambiental<sup>857</sup>.

#### **1.3.4 - Instrumentos de la Política Nacional del Medio Ambiente**

Los instrumentos de la PNMA son las herramientas utilizadas por el Poder Público Ambiental para alcanzar sus propios objetivos. Ellos no deben confundirse con otros instrumentos materiales y tampoco con los instrumentos procesales, legislativos o administrativos. Estos instrumentos están inscritos en el artículo 9º, I a XIII de la Ley Federal nº 6.938/81, y tienen el propósito de hacer cumplir los objetivos contenidos en el artículo 4º de la dicha ley<sup>858</sup>.

Son ellos:

---

<sup>857</sup> SIRVINSKAS, Luís Paulo. Manual de direito ambiental. 8º edición, Saraiva, São Paulo, 2010, pp. 199-200.

<sup>858</sup> FARIAS, Talden. Introdução ao direito ambiental. Del Rey, Belo Horizonte, 2009, p. 100.

"Art. 9º - São Instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente:  
I - o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental;  
II - o zoneamento ambiental;  
III - a avaliação de impactos ambientais;  
IV - o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras;  
V - os incentivos à produção e instalação de equipamentos e a criação ou absorção de tecnologia, voltados para a melhoria da qualidade ambiental;  
VI - a criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo Poder Público federal, estadual e municipal, tais como áreas de proteção ambiental, de relevante interesse ecológico e reservas extrativistas;  
VII - o sistema nacional de informações sobre o meio ambiente;  
VIII - o Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumento de Defesa Ambiental;  
IX - as penalidades disciplinares ou compensatórias não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental.  
X - a instituição do Relatório de Qualidade do Meio Ambiente, a ser divulgado anualmente pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis – IBAMA;  
XI - a garantia da prestação de informações relativas ao Meio Ambiente, obrigando-se o Poder Público a produzi-las, quando inexistentes;  
XII - o Cadastro Técnico Federal de atividades potencialmente poluidoras e/ou utilizadoras dos recursos ambientais.  
XIII – instrumentos econômicos, como concessão florestal, servidão ambiental, seguro ambiental e outros".

Estos instrumentos pueden ser fraccionados en tres grupos, según el jurista José Afonso da Silva nos enseña: 1 - instrumentos de intervención ambiental, que son los mecanismos de normativas condicionantes de la conducta y actividades en el medio ambiente ( los incisos I, II, III, IV, V y VI del artículo arriba citado); 2- Instrumentos de control ambiental, que son las medidas y acciones adoptadas por el Poder Público o por el individuo con el fin de verificar el cumplimiento de las normas y planes de patrón de calidad ambiental, pudiendo ocurrir en tres etapas: a)- antes de la acción, o sea, es el control previo a través de la evaluación del impactos ambientales y del licenciamiento ambiental (incisos III y IV); b)- durante la acción, que sería el control simultáneo por inspecciones, vigilancia/fiscalización e informes específicos (incisos VII, VIII, X y XI); y c) después de la acción, es decir, el control sucesivo o posterior a través de inspecciones, monitoreos y pruebas (auditoría ambiental); por último el grupo 3, que son los instrumentos de control represivos a través de las medidas de sanción (civil,

penal y administrativo) para la persona o entidad y empresas (inciso IX de la ley citada)<sup>859</sup>.

De los instrumentos vistos, los más destacables son los patrones de calidad ambiental, la zonificación ambiental; evaluación de impactos ambientales y el Licenciamiento Ambiental de actividades efectiva o potencialmente contaminantes.

Los patrones de calidad ambiental son normas establecidas por la legislación ambiental y por los Órganos Administrativos Ambientales relacionados a los niveles tolerados de la contaminación del agua, aire, residuos y suelo. Estos patrones informan los valores máximos permitidos y tolerados de lanzamientos de sustancias contaminantes con el fin de establecer límites y proteger la salud y bien estar de la población. La Zonificación Ambiental consiste en un instrumento capaz de delimitar áreas en un determinado espacio de territorio, con la finalidad de evitar la ocupación del suelo urbano o rural de forma desordenada. Para ello son determinados criterios legales básicos a través de planes específicos de los poderes públicos.

La Evaluación de los Impactos Ambientales (EIA) es un instrumento de la PNMA compuesto por un conjunto de estudios preliminares del medio ambiente, que abarca cualquier y todos los estudios sobre los aspectos ambientales relacionados con la ubicación, instalación, operación y expansión de una actividad o emprendimiento, presentado como subsidio para en el análisis de la licencia requerida. Son los más importantes el informe ambiental, el plan y proyecto de control ambiental, el diagnóstico ambiental, el informe ambiental preliminar y la evaluación ambiental. Igualmente, el plan de manejo, plan de recuperación de tierras degradadas y el análisis preliminar del riesgo.<sup>860</sup>

Sin duda, uno de los más importantes instrumentos de la Política Nacional del Medio Ambiente es el llamado “Licenciamiento Ambiental”, cuyo contenido y características peculiares estudiaremos detalladamente más adelante.

---

<sup>859</sup> DA SILVA, José Afonso. *Dereito ambiental constitucional*, 2 ed<sup>o</sup>., Editora Malheiros, São Paulo, 1998, pp. 149-150.

<sup>860</sup> Sobre los instrumentos de la Política Nacional del Medio Ambiente, véase SIRVINSKAS, Luís Paulo. *Manual de direito ambiental*. 8<sup>o</sup> ed., Saraiva, São Paulo, 2010, pp. 200-244.



Conviene destacar que el presente trabajo de investigación se limita al estudio del Licenciamiento Ambiental Ordinario, de manera que los procesos y procedimientos específicos de los Licenciamientos Ambientales Especiales<sup>861</sup> no hacen parte de esta tesis. Por lo tanto, en este trabajo de investigación la expresión Licenciamiento Ambiental Ordinario corresponde al término citado solamente como “Licenciamiento Ambiental”.

Cabe aclarar que el Licenciamiento Ambiental Ordinario (aquí denominado apenas "Licenciamiento Ambiental") es el proceso administrativo de características no específicas y especiales, que está establecido de modo general por la Ley Federal n° 6.938/81; Resolución del CONAMA n° 001/86; por la Constitución Federal de 1.988; por el Decreto n° 99.247/90 y por la Resolución CONAMA n° 237/97 y recientemente por la Ley Federal Complementar n° 140/2011, que son las principales normas responsables por disciplinar las materias relacionadas al Licenciamiento Ambiental Ordinario brasileño.<sup>862</sup>

Este instrumento se consolidó en uno de lo más eficaz en la defensa de los recursos naturales y del equilibrio ecológico. El Profesor Talden Farias define el Licenciamiento Ambiental como:

“O licenciamento ambiental é o instrumento mediante o qual o Poder Público procura controlar as atividades econômicas que degradam ou que simplesmente podem degradar o meio ambiente. As atividades econômicas potencial ou efetivamente causadoras de impactos ao meio ambiente, como qualquer outra capaz de interferir nas condições ambientais, estão sujeitas ao controle estatal”.<sup>863</sup>

---

<sup>861</sup> Licenciamientos Ambientales especiales poseen procedimientos y reglamentos específicos, aunque todos tengan la base primaria oriunda del proceso ordinario. Podemos citar como ejemplos de procedimientos específicos el Licenciamiento relacionado a los organismos genéticamente modificados, el petróleo y el gas natural, con el patrimonio genético, etc. Sobre los procedimientos específicos de Licenciamientos especiales, confróntese TRENNEPOHL, Curt; TRENNEPOHL, Terence. Licenciamiento ambiental. 3° edición, Impetus, Niterói, 2010.

<sup>862</sup> FARIAS, Talden. Licenciamiento Ambiental: Aspectos teóricos e práticos. 2° ed., Ed. Fórum, Belo Horizonte, 2010, p. 23.

<sup>863</sup> FARIAS, Talden. Licenciamiento Ambiental: Aspectos teóricos e práticos. 2° ed., Ed. Fórum, Belo Horizonte, 2010, p. 21.

Podemos decir que el Licenciamiento Ambiental es un instrumento eficaz de planificación de la Política Ambiental implementado y desarrollado por el Poder Público, cuyo propósito es controlar los impactos ambientales de las actividades y emprendimiento que utilicen recursos naturales o que pueden ser efectiva o potencialmente contaminantes, provocando daños al medio ambiente.

Este instrumento, además de estar previsto en el artículo 9º de la Ley Federal nº 6.938/81, también está establecido en su artículo 10, que así dispone:

“Art. 10 - A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva e potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento de órgão estadual competente, integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, em caráter supletivo, sem prejuízo de outras licenças exigíveis”.

Sin embargo, la doctrina enseña que el Licenciamiento Ambiental surgió en Brasil en el año de 1.975, en el Estado de Río de Janeiro, a través del Decreto-Ley nº 134 de 16 de junio de 1.975<sup>864</sup>. El Decreto Federal nº 1.413 de 14 de agosto de 1.975, que fue reglamentado por el Decreto nº 76.389 de 1.975, fue el primer instrumento jurídico expreso y específico a adecuar una base legal para el Licenciamiento Ambiental cuando dio poder a los Estados y Municipios para instituir sus propios sistemas de Licenciamiento para la localización y funcionamiento de industrias potencialmente contaminantes o causadoras de deterioro ambiental. Tal decreto reservó a la Unión Federal el Licenciamiento de aquellas actividades consideradas de interés al desarrollo y seguridad nacional.<sup>865</sup>

En 1.976 el Estado de São Paulo editó la Ley nº 997/76, la cual trataba también de sistemas de Licenciamiento Ambiental que definiesen la ubicación y el

---

<sup>864</sup> ASSIS OLIVEIRA, Antônio Inagê de. Introdução à legislação ambiental brasileira e licenciamento ambiental. Lumen Júris, Rio de Janeiro, 2005, p. 292.

<sup>865</sup> BORATTO VIANA, Maurício, Legislação sobre licenciamento ambiental: histórico, controvérsias e perspectivas. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, Brasília, fevereiro 2005, p. 08. Disponible en <  
[http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1234/legislacao\\_licenciamento\\_boratto.pdf?sequence=1](http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1234/legislacao_licenciamento_boratto.pdf?sequence=1)>, acceso en 06 jun. 2011.

funcionamiento de industrias con grande potencial de degradación, teniendo en cuenta las contaminaciones previamente definidas. El Estado del Río de Janeiro en 1.977 estableció el Sistema de Licenciamiento de Actividades Contaminantes, enseñando catálogos de prescripciones técnicas de actividades productivas en los límites tolerables para el licenciamiento. En 1.979, el mismo Estado instituyó el Manual del Medio Ambiente, instrumento que ayudó a fortalecer los procedimientos, normas y legislaciones ambientales de la época.<sup>866</sup>

De forma indirecta, el en año de 1.980, la Ley nº 6.803/80 hizo referencia a las directrices y reglas inherentes a la zonificación industrial en las áreas críticas de contaminación y estableció la necesidad de hacerse el estudio de impacto ambiental, que es uno de los procedimientos del Licenciamiento Ambiental, para la ubicación de industrias petroquímicas, carboquímicas e instalaciones nucleares.<sup>867</sup>

En 1.981 el Licenciamiento Ambiental fue expresamente exigido y tipificado en la legislación específica. El primer reglamento que uniformizó el Licenciamiento Ambiental se dio por medio del Decreto Federal nº 88.351/83, donde fue impuesto criterios para garantizar la buena aplicación de este instrumento por el Poder Público en general. Actualmente es el Decreto Federal nº 99.247/90 que reglamenta el tema del Licenciamiento Ambiental ordinario.<sup>868</sup>

### **1.3.5 - La institución del Sistema Nacional del Medio Ambiente - SISNAMA**

Con la integración y coordinación de las políticas públicas de medio ambiente, el país necesitaba de un sistema administrativo de órganos a fin de poder ejecutar las dichas políticas, así que fue creado el Sistema Nacional del Medio

---

<sup>866</sup> Véase las referencias de nota pie nº 55 y 56.

<sup>867</sup> BORATTO VIANA, Maurício, *Legislação sobre licenciamento ambiental: histórico, controvérsias e perspectivas*. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, Brasília, fevereiro 2005, p. 08. Disponible en <  
[http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1234/legislacao\\_licenciamento\\_boratto.pdf?sequence=1](http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1234/legislacao_licenciamento_boratto.pdf?sequence=1)>, acceso en 06 jun. 2011.

<sup>868</sup> FARIAS, Talden. *Licenciamento Ambiental: Aspectos teóricos e práticos*. 2º ed., Ed. Fórum, Belo Horizonte, 2010, pp. 30-31.

Ambiente, (conocido como SISNAMA), siendo el mismo definido por el artículo 6º de la Ley Federal nº 6.938/81<sup>869</sup>.

El SISNAMA es un conjunto de órganos e instituciones (entidades de la Unión, Estados, Distrito Federal, Municipios y fundaciones instituidas por el Poder Público) encargados de la protección al medio ambiente en los niveles federal, estadual y distrital y municipal, conforme definido en ley. El mismo representa la articulación de los órganos y entidades ambientales en todas las esferas de la administración pública con el objetivo de trabajar las políticas públicas ambientales de una manera conjunta<sup>870</sup>.

El objetivo del SISNAMA es proteger el medio ambiente y mejorar la calidad de vida a través de la coordinación de los órganos y entidades públicas. Tiene una estructura compleja y según Luís Paulo Sirvinskas, sus órganos están estructurados y explicados en siete niveles:

"I — *Órgão superior*—é constituído pelo Conselho de Governo. Esse órgão tem por finalidade assessorar o Presidente da República na elaboração da política nacional, nas diretrizes governamentais do meio ambiente e nos recursos ambientais. É composto pelos Ministérios da Presidência da República.

II — *Órgão consultivo, deliberativo e normativo* — é constituído pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA). Esse órgão tem a finalidade de assessorar o Conselho de Governo na formulação de diretrizes da política nacional para a proteção do meio ambiente. O art. 82 da Lei n. 6.938/81 dispõe sobre as atribuições do CONAMA.

III — *Órgão central* — é constituído pelo Ministério do Meio Ambiente. A Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA) foi extinta pela Lei n. 7.735, de 22 de fevereiro de 1989. Compete ao Ministério do Meio Ambiente preservar, conservar e fiscalizar o uso racional dos recursos naturais renováveis, implementar os acordos internacionais na área ambiental etc. Esse Ministério é composto pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente, Conselho Nacional da Amazônia Legal, Conselho Nacional dos Recursos Naturais Renováveis, Comitê do Fundo Nacional do Meio Ambiente, Secretaria de Coordenação dos Assuntos do Meio Ambiente,

---

<sup>869</sup> El SISNAMA (Sistema Nacional de Medio Ambiente) fue creado por la Ley Federal nº 6.938/81 (Política Nacional del Medio Ambiente), instrumento jurídico que contempló los fundamentos para la protección ambiental en Brasil, mediante reglamentos por decretos, resoluciones, leyes y portarías. Sobre el SISNAMA, su estructura, competencia y demás características véase BRASIL. Caderno de Licenciamento Ambiental. Programa Nacional de Capacitação de Gestores Ambientais. Licenciamento Ambiental /Ministério do Meio Ambiente. – Brasília, 2009, pp. 12, 16, 49-50.

<sup>870</sup> Sobre el SISNAMA, véase SILVEIRA DA ROSA, Patrícia, O Licenciamento Ambiental à Luz da Teoria dos Sistemas Autopoiéticos. Ed. Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2009, pp. 108-111.

Secretaria de Coordenação dos Assuntos da Amazônia Legal e Secretaria de Coordenação dos Assuntos de Desenvolvimento Integrado. Com a nova estruturação, o Ministério passou a ser constituído pelas seguintes secretarias: Mudanças Climáticas e Qualidade Ambiental; Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável; Recursos Hídricos e Ambiente Urbano; Articulação Institucional e Cidadania Ambiental; Biodiversidade e Florestas; e Secretaria Executiva.

IV — *Órgão executor* — é constituído pelo Instituto Chico Mendes (Lei n. 11.516, de 28-8-2007) e Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA). Trata-se de autarquia federal vinculada ao Ministério do Meio Ambiente. Incumbe ao IBAMA assessorar esse Ministério na formulação e coordenação, bem como executar e fazer executar a política nacional do meio ambiente e da preservação, conservação e uso racional, fiscalização, controle e fomento dos recursos naturais

V — *Órgãos setoriais* — são constituídos pelas entidades da Administração Pública direta, indireta e fundacional voltadas à proteção do meio ambiente (Ministério da Agricultura, da Fazenda, da Marinha, das Minas e Energia, da Saúde, da Ciência e Tecnologia etc). Esses órgãos não estão arrolados no art. 62 da Lei n. 6.938/81, pois foram agrupados nos arts. 3e, V, e 13 do Decreto n. 99.274, de 6 de junho de 1990, denominando-os inadequadamente órgãos seccionais.

VI — *Órgãos seccionais* — são constituídos pelos órgãos ou entidades estaduais responsáveis por programas ambientais e pela fiscalização das atividades causadoras de poluição e utilizadoras de recursos ambientais. No Estado de São Paulo, tem-se a Secretaria Estadual do Meio Ambiente (SMA), o Conselho Estadual do Meio Ambiente (CONSEMA), a Companhia Estadual de Tecnologia e de Saneamento Ambiental (CETESB), o Departamento Estadual de Proteção dos Recursos Naturais (DEPRN) e a Polícia Militar Ambiental.

VII — *Órgãos locais* — são as entidades municipais responsáveis por programas ambientais e pela fiscalização das atividades causadoras de poluição e utilizadoras de recursos ambientais."<sup>871</sup>

Notase la existencia de un enmarañado de órganos federales,<sup>872</sup> estaduais y municipales que forman el SISNAMA, que tienen la misma función, es decir, la

---

<sup>871</sup> SIRVINSKAS, Luís Paulo. Manual de direito ambiental. 8º ed., Saraiva, São Paulo, 2010, pp. 249-251.

<sup>872</sup> Cabe aclarar que desde la creación de ICMBio - Instituto Chico Mendes de Conservación de la Biodiversidad, por la Ley de Biodiversidad n.º 11.516/2007, el IBAMA y el ICMBio se convirtieron en los órganos ejecutivos de la Unión para la Política Nacional del medio ambiente en nivel federal. El Instituto Chico Mendes de Conservación de la Biodiversidad es una autarquía en régimen especial. Está vinculada al Ministerio de Medio Ambiente e integra el Sistema Nacional Ambiental (Sisnama). Cabe al ICMBio ejecutar las acciones del Sistema Nacional de Unidades de Conservación, pudiendo proponer, implementar, gestionar, proteger, fiscalizar y vigilar las unidades de conservación (áreas protegidas) establecidas por la Unión. Corresponde todavía fomentar y ejecutar programas de investigación, protección, preservación y conservación de la biodiversidad y ejercer el poder de policía ambiental para la protección de las Unidades de Conservación Federales. Sobre el ICMBio, véase su página web oficial

preservación y protección del medio ambiente. Es en el SISNAMA que encontrarse los órganos públicos encargados del poder de policía en materia ambiental, con jurisdicciones para ejecutar todos los actos de policía de carácter ambiental, tales como el Licenciamiento Ambiental, Licencias, Autorizaciones, Permisos, fiscalizaciones/vigilancias, aplicaciones y ejecuciones de sanciones, entre otras.

Conviene destacar que el CONAMA (Consejo Nacional del Medio Ambiente) es uno de los órganos más importantes del SISNAMA y a la sistematización del Licenciamiento Ambiental, una vez que es un órgano consultivo y deliberativo cuyas atribuciones son las de auxiliar en la formación de las políticas públicas al medio ambiente, además de deliberar, en el ámbito federal, sobre normas, procedimientos técnicos y reglas para elaboración de estudios de impactos ambientales. Igualmente deliberar sobre patrones ambientales, clasificaciones de ruidos sólidos, patrones de emisión de efluentes gaseosos, etc. .<sup>873</sup>

En general, el mismo órgano competente para promover el Licenciamiento Ambiental será también competente para fiscalizar/vigilar y aplicar las penalizaciones administrativas en el tema ambiental. Este hecho es uno de los motivos causadores de los conflictos de competencias entre los órganos del SISNAMA<sup>874</sup>, sin embargo, es un sistema importantísimo e imprescindible a la armonización e integración de la actuación de todos los Poderes Públicos en cuanto la Política Ambiental Brasileña.

La relación del Licenciamiento Ambiental con la Política Nacional del Medio Ambiente y el SISNAMA es muy importante y necesaria a la preservación y protección ambiental. El Licenciamiento Ambiental es, por lo tanto, una herramienta prevista en la Ley 6.938/81, estando directamente ligado a todos los sus instrumentos como elemento de articulación e integración de ellos mismos, poseyendo la finalidad de

---

disponible en: <<http://www.icmbio.gov.br/portal/quem-somos/o-instituto.html>>. Acceso en 10 de ene. de 2013.

<sup>873</sup> DA SILVA, José Afonso. Direito ambiental constitucional, 4º ed., Malheiros, São Paulo, 2003, p. 224.

<sup>874</sup> DAWALIBI, Marcelo. "O poder de polícia em matéria ambiental" In: FINK, Daniel Roberto; ALONSO JÚNIOR, Hamilton; DAWALIBI, Marcelo (Org.). Aspectos jurídicos do licenciamento ambiental. 3º ed., Forense Universitária, Rio de Janeiro, 2004, pp. 107-108.

alcanzar los objetivos de la dicha política ambiental a través la operatividad del SISNAMA.

### **1.3.6 - La Ley de la Acción Civil Pública como segundo marco de la Fase Holística**

La Ley Federal nº 7.347 de 24/07/1.985 instituyó la famosa “Acción Civil Pública”, un instrumento procesal de defensa del medio ambiente y de los derechos difusos y colectivos<sup>875</sup>, permitiendo que las quejas relacionadas a los problemas ambientales fuesen apreciadas por el Poder Judicial.<sup>876</sup>

La acción es denominada "civil", porque tramita ante el Tribunal Civil y no penal, y "pública" porque defiende los bienes que comprende el patrimonio social y público, así como los intereses difusos y colectivos. Las finalidades de la acción civil pública son: la obligación de hacerlo, la obligación de no hacer y la condena en efectivo. La acción busca defender el medio ambiente, los intereses de los consumidores y los bienes y derechos de valor artístico, estético, histórico, turístico y paisajístico.

La Ley otorgó capacidad jurídica a la Fiscalía, a la Unión, a los Estados y a los Municipios. La acción también podrá ser propuesta por las Autarquías, Empresas Públicas, Fundaciones, Sociedades de capital mixto o Asociaciones que cumplan algunos requisitos obligatorios (es decir, que estén constituidas a por lo menos un año; incluyan entre sus fines institucionales la protección del medio ambiente, del consumidor, del patrimonio artístico, turístico, paisajístico estético, histórico).<sup>877</sup>

A tal efecto, la Acción Civil Pública es un importante instrumento procesal capaz de asegurar el control judicial del Licenciamiento Ambiental. Este control judicial intenta garantizar que el descaso, la omisión o violación de la Administración a las

---

<sup>875</sup> Luís Paulo SIRVINSKAS resume el tema de los intereses difusos, colectivos, individuales homogéneos de la siguiente forma: Interesses difusos: liame fático — pessoas indeterminadas ou indetermináveis e interesses indivisíveis; Interesses coletivos: liame jurídico — pessoas determinadas ou determináveis e interesses indivisíveis; y Interesses individuais homogêneos: liame fático — pessoas determinadas ou determináveis — interesses divisíveis. SIRVINSKAS, Luís Paulo. Manual de direito ambiental. 8ª edición, Saraiva, São Paulo, 2010, p. 841.

<sup>876</sup> FARIAS, Talden. Introdução ao direito ambiental. Del Rey, Belo Horizonte, 2009, p. 33.

<sup>877</sup> Sobre la Acción Civil Pública, véase LEME MACHADO, Paulo Affonso, Direito Ambiental Brasileiro, 18ª ed., Malheiros, São Paulo, 2010, pp. 391-392.

normas que rigen el Licenciamiento Ambiental sean evitadas o corregidas. Del mismo modo, es un instrumento que sirve tanto a los administrados interesados en el ejercicio de actividades económicas que dependan del Licenciamiento Ambiental, cuanto a los titulares del derecho a un medio ambiente ecológicamente equilibrado, evitándose el desvío de poder o favores ilegales y colaborando a la protección ambiental.<sup>878</sup>

Luego, en medio a la evolución de la legislación ambiental brasileña, la famosa Acción Civil Pública tiene grande importancia, caracterizándose por su carácter de principal instrumento procesal a la protección del medio ambiente, permitiendo el resarcimiento o reparación de todos los daños provocados al medio ambiente y asegurando la correcta implementación del Licenciamiento Ambiental en su caso.

## **2 - La Constitución Federal de 1.988 como tercer y lo más importante marco de la historia de protección ambiental y los principales principios constitucionales del Medio Ambiente**

Después del año 1.980 fue observado en Brasil una creciente preocupación con los problemas ecológicos como el cambio climático, las lluvias ácidas, etc. Por ello, el ordenamiento jurídico brasileño adoptó nuevos instrumentos y más respeto a los principios ambientales<sup>879</sup>, promoviendo la solidificación del pensamiento jurídico ambiental en el sentido de preservación y protección ambiental como un sistema integrado, imponiendo obligaciones tanto al Poder Público cuanto a los particulares, además de determinar sanciones penales, civiles y administrativas a los causadores de daños ambientales.<sup>880</sup>

---

<sup>878</sup> FINK, Daniel Roberto. O controle jurisdicional do licenciamento ambiental. In: FINK, Daniel Roberto; ALONSO JÚNIOR, Hamilton; DAWALIBI, Marcelo (Org.). Aspectos jurídicos do licenciamento ambiental. 3º ed., Forense Universitária, Rio de Janeiro, 2004, p. 91.

<sup>879</sup> La doctrina enseña que: "Os vinte e seis princípios contidos na Declaração de Estocolmo de 1972 foram, na sua totalidade, encampados pelo art. 225 da CF. Esses princípios têm por escopo dar efetividade ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e à sadia qualidade de vida do homem". Véase SIRVINSKAS, Luís Paulo. Manual de direito ambiental. 8º edición, Saraiva, São Paulo, 2010, p. 91.

<sup>880</sup> MORATO LEITE, José Rubens; PAES CAVALCANTI, Leonor. "Estado de direito ambiental no Brasil: uma visão evolutiva". In: FARIAS, Talden; COUTINHO, Francisco Seráfico da Nóbrega (Coord.). Direito ambiental: o meio ambiente e os desafios da contemporaneidade. Ed. Fórum, Belo Horizonte, 2010, p. 127.



La Carta Política de 1.988 es un marco importante en la historia de la protección del medio ambiente en Brasil. La brevedad de la carta anterior fue sustituida por una amplia previsión que pasa a nortear y delimitar el sistema jurídico ambiental, dedicando todo un capítulo, complementado por dispositivos dispersos<sup>881</sup>. Es un documento particularmente ambientalista por llevar en cuenta las innumerables referencias realizadas al medio ambiente más allá de la moderna y evolucionada forma como fue tratado el tema.<sup>882</sup>

La Constitución Federal de 1.988 señala en su artículo 225 que:

"Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

"§ 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;

---

<sup>881</sup> HERMAN BENJAMIN, Antonio. “O meio ambiente na Constituição Federal de 1988”. BDJur, Brasília, DF, 2005, pp. 01-39. Disponible en: <<http://bdjur.stj.gov.br/dspace/handle/2011/8643>>. Acceso en 10 jun. 2011.

<sup>882</sup> DA SILVA, José Afonso. Direito ambiental constitucional, 4º ed., Malheiros, São Paulo, 2003, p. 46.

VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

§ 2º - Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei.

§ 3º - As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

§ 4º - A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.

§ 5º - São indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais.

§ 6º - As usinas que operem com reator nuclear deverão ter sua localização definida em lei federal, sem o que não poderão ser instaladas".<sup>883</sup>

Notase que la Constitución Federal trajo seguridad y respaldo a las necesidades del hombre, una vez que el medio ambiente es imprescindible a la vida humana en general. El reconocimiento de esta garantía estableció un valor constitucional y un derecho fundamental al ser humano, pues la Constitución asegura una vida digna y un ambiente ecológicamente equilibrado, calificándole como patrimonio de uso común del pueblo.

Sobre este sistema constitucional, Paulo Affonso Leme Machado explica el contenido inicial del artículo 225:

"Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e

---

<sup>883</sup> Véase BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Senado, Brasília, 1988.

preservá-lo para as presentes e futuras gerações" (art. 225, *caput*, da CF). *Todos* têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. O direito ao meio ambiente equilibrado é de cada um, como pessoa humana, independentemente de sua nacionalidade, raça, sexo, idade, estado de saúde, profissão, renda ou residência.

O uso do pronome indefinido - "todos" - alarga a abrangência da norma jurídica, pois, não particularizando quem tem direito ao meio ambiente, evita que se exclua quem quer que seja.

"O meio ambiente é um bem coletivo de desfrute individual e geral ao mesmo tempo." O direito ao meio ambiente é de cada pessoa, mas não só dela, sendo ao mesmo tempo "transindividual". Por isso, o direito ao meio ambiente entra na categoria de *interesse difuso*, não se esgotando numa só pessoa, mas se espraiando para uma coletividade indeterminada. Enquadra-se o direito ao meio ambiente na "problemática dos novos direitos, sobretudo a sua característica de 'direito de maior dimensão', que contém seja uma dimensão subjetiva como coletiva, que tem relação com um conjunto de utilidades"

A locução "todos têm direito" cria um direito subjetivo, oponível *erga omnes*, que é completado pelo direito ao exercício da ação popular ambiental (art. 5, LXXIII, da CF).

"Após a entrada em vigência da Carta de 1988, não se pode mais pensar em tutela ambiental restrita a um único bem. Assim é porque o bem jurídico *ambiente* é complexo. O meio ambiente é uma totalidade e só assim pode ser compreendido e estudado".<sup>884</sup>

El análisis de la cabeza del artículo 225 de la Constitución Federal brasileña enseña la concepción jurídica otorgada al bien ambiental por el Estado Brasileño. Distintamente de las Constituciones anteriores, la actual confirió el medio ambiente como bien que excede la concepción individualista de derechos subjetivos, pues lo calificó como bien de uso común del pueblo y esencial a la sana calidad de vida. Por implicar también en intereses y derechos sociales<sup>885</sup> y fundamentales,<sup>886</sup> el Poder

---

<sup>884</sup> LEME MACHADO, Paulo Affonso, *Direito Ambiental Brasileiro*, 18º ed., Malheiros, São Paulo, 2010, pp. 129-130.

<sup>885</sup> Sobre los derechos sociales señala la doctrina: "Uma Constituição que, na ordem social (o território da proteção ambiental), tem como objetivo assegurar "o bem-estar e a justiça sociais" não poderia, mesmo, deixar de acolher a proteção do meio ambiente, reconhecendo-o como bem jurídico autônomo e recepcionando-o na forma de sistema, e não como um conjunto fragmentário de elementos - sistema que, já apontamos, organiza-se como ordem pública constitucionalizada". Véase HERMAN BENJAMIN, Antonio. "O meio ambiente na Constituição Federal de 1988". *BDJur*, Brasília, DF, 2005, p. 05. Disponible en: <<http://bdjur.stj.gov.br/dspace/handle/2011/8643>>. Acceso en 10 jun. 2011.

<sup>886</sup> En cuanto a los derechos fundamentales expresa La doctrina que: "Como direito fundamental, o meio ambiente ecologicamente equilibrado é o resultado de fatores sociais que permitiram e até mesmo impuseram a sua cristalização sob forma jurídica, explicitando a sua relevância para o desenvolvimento das relações sociais. Vid. HERMAN BENJAMIN, Antonio. "O meio ambiente na Constituição Federal de 1988". *BDJur*, Brasília, DF, 2005, p. 20. Disponible en: <<http://bdjur.stj.gov.br/dspace/handle/2011/8643>>. Acceso en 10 jun. 2011.

Público y la colectividad tienen el deber de cuidar del medio ambiente, tutélalo de varias formas y foméntalo.<sup>887</sup>

En este sentido, es importante destacar que la Constitución Federal no hace ninguna referencia expresa al Licenciamiento Ambiental, sin embargo, es cierto que el dicho proceso administrativo funciona como un importante medio para la consecución de la prevención y protección ambiental, una vez que el Licenciamiento Ambiental está totalmente relacionado a los preceptos del artículo 225, contribuyendo así para la efectucción de los valores consagrados en la referida norma constitucional,<sup>888</sup> como veremos más adelante.

En efecto, la protección ambiental encontrase basada por los principios constitucionales y legales del medio ambiente, teniendo funciones de interpretaciones de normas legales, de integración y armonización del sistema jurídico, además de su aplicación al caso concreto. En Brasil, los principios del Derecho Ambiental tuvieron un importante papel en el reconocimiento de este Derecho como ramo autónomo de la Ciencia Jurídica. Como un ramo autónomo de la Ciencia Jurídica, los principios actúan con importancia especial frente a la proliferación legislativa en el tema ambiental, a más de tener gran influencia a la hora de decidir los conflictos normativos en cuanto a las innúmeras formas y modalidades de normas y reglas.<sup>889</sup>

El restante del artículo 225 es donde están explícitos algunos principios ambientales importantes, aunque haya otros principios ubicados en otros artículos de la Carta Magna brasileña.<sup>890</sup>

---

<sup>887</sup> MORATO LEITE, José Rubens; CAVALCANTI FERREIRA, Leonor Paes. “Estado de direito ambiental no Brasil: uma visão evolutiva”. In: FARIAS, Talden; COUTINHO, Francisco Seráfico da Nóbrega (Coord.). *Direito ambiental: o meio ambiente e os desafios da contemporaneidade*. Ed. Fórum, Belo Horizonte, 2010, p. 127

<sup>888</sup> FARIAS, Talden. *Licenciamiento Ambiental: Aspectos teóricos e práticos*. 2º ed., Ed. Fórum, Belo Horizonte, 2010, p. 32.

<sup>889</sup> En Brasil existe una competencia legislativa concurrente entre los diversos entes federativos, lo que hace tener varias modalidades de normas legales y administrativas. Son ejemplos: leyes y decretos en las tres esferas de la Federación, convenciones y tratados internacionales, además de resoluciones, deliberaciones y portafolios administrativas de los mismos niveles de la Federación. Véase FARIAS, Talden. *Introdução ao Direito ambiental*. Del Rey, Belo Horizonte, 2009, p. 43.

<sup>890</sup> Los principales dispositivos constitucionales relacionados a la protección ambiental son: art. 5º, XXIII, LXXI, LXXIII; art. 20, I, II, III, IV, V, VI, VII, IX, X, XI, § 1º, § 2º; art. 21, XIX, XX, XXIII, a, b e c,

El derecho establecido por el artículo 225 de la Constitución Federal es basado en el principio de la dignidad de la persona humana, considerando la dignidad de la persona humana como el centro de la orden jurídica democrática. Puede entenderse que este principio considera a los seres humanos como el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sustentable y la convivencia armónica con las diferentes formas de vida en el planeta. Por ello, no es posible alejar tal principio del tema ambiental.<sup>891</sup>

La legislación brasileña (especialmente la Ley Federal nº 6.938/81) garantiza que la protección de la dignidad de la vida humana debe ser asegurada por los instrumentos nacionales de la Política Nacional del Medio Ambiente, es decir, siendo el Licenciamiento Ambiental uno de los principales instrumentos utilizados por la Administración Pública para alcanzar el objetivo de la dicha Ley, no hay como dejar de considerar su importancia y cercanía a este principio.

El Principio de la Prevención está expreso en la cabeza del artículo 225 y su párrafo 1º enseña que el Poder Público tiene el deber de defender y preservar el medio ambiente, además de asegurar su efectividad promoviendo acciones gubernamentales a fin de mantener el equilibrio ambiental y la sana calidad de vida.<sup>892</sup> Es aplicado en relación a los impactos ambientales ya conocidos y a los cuales se pueda establecer medidas necesarias para prever y evitar los daños ambientales.

---

XXV; art. 22, IV, XII, XXVI; art. 23, I, III, IV, VII, IX, XI; art. 24, VI, VII, VIII; art. 43, § 2º, IV, § 3º; art. 49, XIV, XVI; art. 91, § 1º, III; art. 129, III; art. 170, VI; art. 174, § 3º, § 4º; art. 176, § 1º; art. 182, § 1º, § 2º; art. 186; art. 200, VII, VIII; art. 216, V, § 1º, § 3º, § 4º; art. 225; art. 231 y art. 232. Véase MORATO LEITE, José Rubens; PAES CAVALCANTI, Leonor. "Estado de Direito ambiental no Brasil: uma visão evolutiva". In: FARIAS, Talden; COUTINHO, Francisco Seráfico da Nóbrega (Coord.). *Direito ambiental: o meio ambiente e os desafios da contemporaneidade*. Ed. Fórum, Belo Horizonte, 2010, p. 124.

<sup>891</sup> BESSA ANTUNES, Paulo de. "Direito Ambiental: aspectos fundamentais". In: FARIAS, Talden; COUTINHO, Francisco Seráfico da Nóbrega (Coord.). *Direito ambiental: o meio ambiente e os desafios da contemporaneidade*. Ed. Fórum, Belo Horizonte, 2010, pp. 178-179.

<sup>892</sup> Belinda Pereira da Cunha denomina este principio como "Principio de la obligatoriedad de la intervención estatal", haciendo una clasificación por separado del principio de la prevención. PEREIRA DA CUNHA, Belinda. "Considerações sobre o meio ambiente, direitos humanos e a colheita de cana-de-açúcar no Brasil". In: FARIAS, Talden; COUTINHO, Francisco Seráfico da Nóbrega (Coord.). *Direito ambiental: o meio ambiente e os desafios da contemporaneidade*. Ed. Fórum, Belo Horizonte, 2010, p. 368.

El principio de la prevención es uno de los más importantes por estar más presente en toda la legislación ambiental y en todas las políticas públicas de medio ambiente. Ello porque no hay duda en cuanto la posición doctrinaria de que es mejor prevenir el daño ambiental que intentar recuperarlo o amenízalo<sup>893</sup>.

El Licenciamiento Ambiental y los estudios de impactos ambientales pueden ser solicitados y realizados por el Poder Público llevándose en cuenta también el Principio de la Prevención<sup>894</sup>. El Licenciamiento Ambiental se hace sobre la base de conocimiento acumulado sobre el medio ambiente, y siendo considerado el principal instrumento utilizado para prevenir daños ambientales, actúa para evitar y minimizar el daño que una determinada actividad podría causar al entorno, caso no fuera sometida al proceso del Licenciamiento Ambiental<sup>895</sup>.

Por lo tanto, no hay duda de que este el referido procedimiento funciona como eficiente mecanismo de tutela preventiva de la actividad de la Administración Pública cuando favorece la visibilidad al proceso de formación de la voluntad administrativa.

Las áreas de conocimiento están directamente ligadas a las cuestiones ambientales, poseyendo un carácter transdisciplinar que repercuten en el contexto jurídico ambiental. En este caso, la norma debe actuar según la incidencia en las realidades de facto y por ello se ubica en la frontera de la investigación científica, lo que impide así a alcanzar la seguridad y tranquilidad que habitualmente la ciencia puede asegurar. Sin embargo, el Principio de la Precaución (párrafo 1º, inciso IV) surge para satisfacer la necesidad de la existencia de un dispositivo capaz de hacer frente a los riesgos o incertidumbre científica, lo que le distingue del Principio de la Prevención.<sup>896</sup>

---

<sup>893</sup> Sobre el Principio de la Prevención, véase PACHECO FIORILLO, Celso Antonio. Curso de direito ambiental brasileiro, 11º ed., Saraiva, São Paulo, 2010, pp. 111-114.

<sup>894</sup> SIRVINSKAS, Luís Paulo. Manual de Direito ambiental. 8º edición, Saraiva, São Paulo, 2010, pp. 148-149.

<sup>895</sup> Sobre el Licenciamiento Ambiental y el Principio de La Prevención, véase SILVEIRA DA ROSA, Patrícia, O Licenciamiento Ambiental à Luz da Teoria dos Sistemas Autopoiéticos. Ed. Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2009, p. 82.

<sup>896</sup> Em cuanto al Principio de la precaución confróntese BESSA ANTUNES, Paulo de. “Direito Ambiental: aspectos fundamentais”. In: FARIAS, Talden; COUTINHO, Francisco Seráfico da Nóbrega (Coord.). Direito ambiental: o meio ambiente e os desafios da contemporaneidade. Ed. Fórum, Belo Horizonte, 2010, pp. 182-186.

Teniendo en cuenta que la simple prevención a los daños ambientales no asegura el derecho al medio ambiente ecológicamente equilibrado, el Principio de la Precaución, considerado como una evolución del Principio de la Prevención, pasa a ser aplicado a las situaciones de incertidumbre científica, bajo el mismo fundamento en cuanto la dificultad o imposibilidad de reparación de los daños ambientales<sup>897</sup>. La aplicación del Principio de Precaución tiene estrecha relación con la evaluación preliminar de las actividades humanas. El "Estudio Preliminar de Impacto Ambiental" entra en su metodología la prevención y la precaución de la degradación ambiental. Así que diagnosticado el riesgo, podrá aplicar el Principio de la Precaución aunque se mantenga la incertidumbre, no esperando la concretización de la misma<sup>898</sup>.

Dentro de la misma idea anterior, el Principio de la Precaución es uno de los principales principios que fundamentan el Licenciamiento Ambiental por tener su carácter básico fundamental de toda la legislación ambiental. También porque estableció a los Poderes Públicos la obligación de exigir el Licenciamiento para cualquier actividad que pueda traer algún riesgo al medio ambiente, siempre precaviéndose de la posible incertidumbre que pueda originar daños ambientales.

A tal efecto, este principio puede e debe ser ejecutado a través del Licenciamiento Ambiental, pues a él se encuadra al obligar el Estado a ejercer su poder de policía administrativa para evitar o minimizar los impactos ambientales inherentes a emprendimientos o actividades que a él deban ser sometidos.<sup>899</sup>

El Principio del Contaminador-Pagador, que está dispuesto en el párrafo 3° de la Constitución Federal, trata de los aspectos económicos de las políticas ambientales al establecer que los Poderes Públicos deben promover la internacionalización de los costes ambientales y el uso de instrumentos económicos, observando el interés público sin desvirtuar el comercio y las inversiones internacionales. Es decir, este principio

---

<sup>897</sup> FARIAS, Talden. *Introdução ao Direito ambiental*. Del Rey, Belo Horizonte, 2009, pp. 48-49.

<sup>898</sup> Sobre el Principio de La Precacuón, véase LEME MACHADO, Paulo Affonso, *Direito Ambiental Brasileiro*, 18° ed., Malheiros, São Paulo, 2010, pp. 90-91.

<sup>899</sup> ALONSO JÚNIOR, Hamilton. "Da competência para o Licenciamiento Ambiental" In: FINK, Daniel Roberto; ALONSO JÚNIOR, Hamilton; DAWALIBI, Marcelo (Org.). *Aspectos jurídicos do licenciamento ambiental*. 3° ed., Forense Universitária, Rio de Janeiro, 2004, p. 45.

busca eliminar la carga del coste económico encaminado a la sociedad y dirigirlo directamente al utilizador de los recursos ambientales.

El coste público destinado a la limpieza y recuperación de recursos ambientales contaminados (a ejemplo del aire y agua) por agente contaminador es denominado como un subsidio al contaminador. El Principio del Contaminador Pagador busca eliminar o reducir a valores insignificantes este subsidio soportado por toda sociedad de modo a evitar la privatización de los lucros y la socialización de los perjuicios de determinadas actividades económicas.<sup>900</sup>

Por poseer un carácter preventivo y de utilización integrada y articulada con todos los instrumentos y principios de defensa del medio ambiente, en el Licenciamiento Ambiental deben estar presentes los criterios de aplicación del principio del Contaminador-Pagador.<sup>901</sup>

El Principio de la Responsabilidad asegura la imputación de la responsabilidad civil, penal y administrativa al agente contaminador, además de encargárselo al pago de todos los costes de reparación o compensación por el daño causado.

No se confunde con el Principio del Contaminante-Pagador porque este principio es ejecutado en momentos distintos, es decir, siempre después de la ocurrencia de los daños, asumiendo el contaminador a todos los riesgos de su actividad, sometiéndose a todos los eventuales daños ambientales.<sup>902</sup>

El Principio de la Capacidad de Soporte o Límite (párrafo 1º, V) orienta al Poder Público a establecer patrones de calidad ambiental que se transforman en límites

---

<sup>900</sup> MILARÉ, Édis. "Princípios fundamentais do Direito do ambiente". *Justitia*, São Paulo, v. 59, nº 181/184, jan./dez. 1998, pp. 140-141. Disponible en: <<http://bdjur.stj.gov.br/dspace/handle/2011/23663>>. Acceso en 17 jun. 2011.

<sup>901</sup> BATISTA DOS SANTOS, Márcia Walquiria. *Licenciamento Ambiental*. Biblioteca Digital Fórum de Direito Urbano e Ambiental - FDU, Belo Horizonte, ano 1, n. 2, mar./abr. 2002. Disponible en: <<http://www.editoraforum.com.br/bid/bidConteudoShow.aspx?idConteudo=10157>>. Acceso en: 11 mar. 2010, p. 109-113.

<sup>902</sup> FARIAS, Talden. *Introdução ao Direito ambiental*. Del Rey, Belo Horizonte, 2009, pp. 54-55.



de emisiones de partículas, de ruidos y de sustancias extrañas en el medio ambiente, teniendo en cuenta la protección a la vida y del propio entorno. Estos patrones son determinados bajo la consideración de la capacidad de soporte del ambiente, o sea, el límite de materia o energía extraña que pueda ser soportado por el medio ambiente sin que haya cambio en sus características básicas y esenciales.

Los límites deben ser fijados de acuerdo con la necesidad de protección ambiental y la mejor tecnología disponible y viable económica y socialmente. O sea, los límites están condicionados a las condiciones ambientales, tecnológicas, económicas y sociales que, a tal efecto, sirven para asegurar el medio ambiente ecológicamente equilibrado.<sup>903</sup>

En cierto aspecto, es el Licenciamiento Ambiental el instrumento que más hace posible concretizar el principio de la Capacidad de Soporte o Límite, pues trata de un mecanismo cuya función es encuadrar las actividades potencialmente causadoras de impactos ambientales al medio ambiente, a través de la correcta adecuación o corrección de técnicas productivas y de control de materia-prima y de las sustancias manejadas.<sup>904</sup>

El Principio de Equilibrio determina que sea considerada todas las implicaciones de una intervención en el medio ambiente, tratando de adoptar la mejor solución que concilie un resultado globalmente positivo, de modo a ser útil a la comunidad y no importar daños excesivos al entorno. Hay que examinar todas las consecuencias ambientales, económicas y sociales posibles y previsibles debidas a la intervención en el medio ambiente, haciendo hincapié en los beneficios que esta medida puede traer a los seres humanos, sin excesiva carga para el medio ambiente.

Así, la legislación ambiental deberá ser empleada con base a los resultados de la aplicación de todas estas variantes, siempre buscando la protección del medio

---

<sup>903</sup> BESSA ANTUNES, Paulo de. "Direito Ambiental: aspectos fundamentais". In: FARIAS, Talden; COUTINHO, Francisco Seráfico da Nóbrega (Coord.). *Direito ambiental: o meio ambiente e os desafios da contemporaneidade*. Ed. Fórum, Belo Horizonte, 2010, pp. 188-189.

<sup>904</sup> FARIAS, Talden. *Licenciamiento Ambiental: Aspectos teóricos e práticos*. 2º ed., Ed. Fórum, Belo Horizonte, 2010, p. 33.

ambiente.<sup>905</sup> De tal manera, la referencia al Licenciamiento Ambiental está clara cuando es empleado el Estudio de Impacto Ambiental para obtener los conocimientos necesarios a fin de hacer cumplir el objetivo del principio, pues el Estudio de Impacto Ambiental es un procedimiento que es exigido para la fundamentación de las decisiones de la Administración Pública en el Licenciamiento Ambiental.

La concienciación ecológica tras la explotación desordenada de los recursos ambientales ayudó a mejorar el concepto de desarrollo, que trasciende el término económico acercándose al desarrollo armonizado y compatible con el medio ambiente. De igual forma, este hecho influenció para establecer equilibrio entre las presentes y futuras generaciones y así seguir preservando las especies.

De ahí que el Principio del Desarrollo Sostenible, consagrado en el artículo 225 de la Carta Magna, busca conciliar la protección del medio ambiente con el desarrollo económico y social para mejorar la calidad de la vida humana. Cuida del uso racional de los recursos no renovables y pretende equilibrar e integrar los tres pilares del bienestar social, la prosperidad económica y la protección en beneficio de las generaciones presentes y futuras.

En este principio, el derecho y el deber están pegados uno al otro, siendo elementos recíprocos y mutuamente condicionantes, lo que le caracteriza como punto de referencia del Derecho Ambiental.<sup>906</sup> Su estrecha relación con el Licenciamiento Ambiental está caracterizada por el hecho de que la Constitución Federal y la legislación ambiental le definió como instrumento de la Política Nacional del Medio Ambiental y como tal, tiene que contribuir para concretizar el desarrollo sostenible, debiendo ser utilizado de forma integrada con los demás instrumentos de defensa medioambiental.<sup>907</sup> Es de hecho, uno de los principales instrumentos capaz de armonizar el crecimiento socioeconómico con las características esenciales y la calidad ambiental, además del beneficio de las actuales y futuras generaciones.

---

<sup>905</sup> SIRVINSKAS, Luís Paulo. Manual de Direito ambiental. 8ª edición, Saraiva, São Paulo, 2010, p. 125.

<sup>906</sup> MILARÉ, Édis. "Princípios fundamentais do Direito do ambiente". *Justitia*, São Paulo, v. 59, n° 181/184, jan./dez. 1998, pp. 146-148. Disponible en: <<http://bdjur.stj.gov.br/dspace/handle/2011/23663>>. Acceso en 17 jun. 2011.

<sup>907</sup> FARIAS, Talden. Licenciamiento Ambiental: Aspectos teóricos e práticos. 2º ed., Ed. Fórum, Belo Horizonte, 2010, p. 38.

El Principio de la Participación, también expreso en el artículo 225 de la Constitución Federal, garantiza al ciudadano el derecho a la información, la educación ambiental<sup>908</sup> y a participar de las discusiones a elaboración de las políticas públicas ambientales. Igualmente les están asegurados todos los medios capaces de hacer realidad la dicha participación, como por ejemplo los instrumentos judiciales, legislativos y administrativos.

Este principio proporciona la efectiva cooperación entre el Poder Público y la sociedad a través de la participación de distintos grupos sociales en la formulación y ejecución de las políticas ambientales. De hecho, no hay dudas de que la participación ciudadana en las políticas ambientales es fundamental y necesaria a la protección del medio ambiente.<sup>909</sup>

Estas participaciones pueden ser llevadas a cabo a través del proceso de Licenciamiento Ambiental cuando en él se hace posible las consultas y comentarios en estudios de impacto ambiental y manifestaciones en audiencias públicas, además de la participación en consejos consultivos y participativos específicos que exigen ciertos procesos de Licenciamiento.<sup>910</sup> Es decir, en este caso, el Licenciamiento Ambiental asegura la participación pública en las cuestiones ambientales, pudiendo incluso la sociedad actuar y articular de manera más eficaz los deseos e ideas relacionadas a la defensa del medio ambiente.

El medio ambiente fue transformado en un principio de orden económica por el artículo 170, inciso VI de la Constitución Federal Brasileña.<sup>911</sup> Este dispositivo

---

<sup>908</sup> Celso Antonio Pacheco Fiorillo prefiere listar la información y la educación ambiental como vertiente del Principio de la Participación, una vez que se trata de los mismos elementos fundamentales a la gestión democrática del medio ambiente. Véase PACHECO FIORILLO, Celso Antonio. Curso de direito ambiental brasileiro, 11º ed., Saraiva, São Paulo, 2010, pp. 118-122.

<sup>909</sup> LEME MACHADO, Paulo Affonso, Direito Ambiental Brasileiro, 18º ed., Malheiros, São Paulo, 2010, pp. 101-108.

<sup>910</sup> SILVEIRA DA ROSA, Patrícia, O Licenciamiento Ambiental à Luz da Teoria dos Sistemas Autopoiéticos. Ed. Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2009, p. 78.

<sup>911</sup> Los principios generales de la actividad económica son presentados en el artículo 170: “Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: I - soberania nacional; II - propriedade privada; III – função social da propriedade; IV - livre concorrência; V - defesa do consumidor; VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado

normativo pasó a regular los principios de la libre iniciativa y libre competencia observando directamente las cuestiones ambientales. Notase aquí que el Poder Público no existe para reprimir la libertad profesional y empresarial de las personas, sin embargo, no puede quedarse omiso o indiferente ante el uso del medio ambiente, de la relación del consumidor, la busca de empleo o reducción de las desigualdades delante la libertad profesional y empresarial.

Es decir, todas las actividades económicas potencialmente causadoras de impactos ambientales o cualquier otra actividad capaz de intervenir el medio ambiente, están sujetas bajo el control del Poder Público, que tiene la función de asegurar el medio ambiente ecológicamente equilibrado. A tal efecto, observase el reconocimiento de la necesidad de adecuación de las actividades económicas a las normas de protección ambiental.<sup>912</sup> A tal efecto, es en este contexto que está inserido el respeto a los Principios generales de la Orden Económica.

De tal manera, el Licenciamiento Ambiental pasa a ser un instrumento de control de las actividades económicas potencialmente causadoras de impactos ambientales, teniendo como objetivo garantizar el derecho de la colectividad a tener un medio ambiente ecológicamente equilibrado, evitando así que las dichas actividades puedan causar impactos medioambientales y frustrar el alcance del desarrollo sostenible.<sup>913</sup>

La Constitución Brasileña, de igual que su Política Nacional del Medio Ambiente, al contrario de las legislaciones anteriores, adoptó mecanismos que protegen el medio ambiente de manera integrada y no apenas fragmentada. Por lo tanto,

---

conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; VII - redução das desigualdades regionais e sociais; VIII - busca do pleno emprego; IX – tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País. "Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei".

<sup>912</sup> Sobre medio ambiente y orden económica, véase BESSA ANTUNES, Paulo de. "Direito Ambiental: aspectos fundamentais". In FARIAS, Talden; COUTINHO, Francisco Seráfico da Nóbrega (Coord.). Direito ambiental: o meio ambiente e os desafios da contemporaneidade. Belo Horizonte, Fórum, 2010, pp. 170-172.

<sup>913</sup> FARIAS, Talden. Introdução ao Direito ambiental. Del Rey, Belo Horizonte, 2009, p. 65.

reconoció que la protección ambiental debe ser ejecutada de manera general pues el propio medio ambiente es un sistema de partes interdependientes.<sup>914</sup>

Este breve estudio en el marco de la evolución histórica de la legislación ambiental brasileña nos permite compartir la idea de que la Constitución Federal Brasileña de 1.988 realmente puede ser denominada como una “Constitución Verde”,<sup>915</sup> por el hecho de haber contribuido al avance en el tema de las cuestiones ambientales presentes en su texto y tener consagrado una nueva dimensión en la política pública, la cual pasa a ser sometida a los principios ecológicos para poder garantizar una mayor estabilidad a las reglas de contenido ambiental.

La Constitución establece la coordinación, integración y articulación de los principales principios de protección ambiental con las demás políticas medioambientales y con el proceso de Licenciamiento Ambiental, de modo a consentir la compatibilización del desarrollo socioeconómico con la utilización racional de recursos ambientales. De tal manera, permite cumplir con los objetivos más importantes en el ámbito ambiental, es decir, armonizar la defensa del medio ambiente con el desarrollo socioeconómico y garantizar el derecho de todos al medio ambiente ecológicamente equilibrado.

Igualmente, verificase que, aunque la Constitución Federal Brasileña no haya hecho referencia expresa al Licenciamiento Ambiental, no existen dudas de que lo es el principal instrumento que viabiliza la concretización de los valores ambientales constitucionales descriptos en los principios constitucionales y legales.

### **3 - La Ley de Crímenes Ambientales de 12 de febrero de 1998: el cuarto marco de la historia de protección ambiental brasileña**

Las consecuencias del desarrollo económico y de la explotación desenfrenada del medio ambiente pone en peligro la propia existencia de la vida en la

---

<sup>914</sup> MORATO LEITE, José Rubens; PAES CAVALCANTI, Leonor. “Estado de Direito ambiental no Brasil: uma visão evolutiva”. In: FARIAS, Talden; COUTINHO, Francisco Seráfico da Nóbrega (Coord.). Direito ambiental: o meio ambiente e os desafios da contemporaneidade. Ed. Fórum, Belo Horizonte, 2010, p. 116.

<sup>915</sup> MILARÉ, Edis, Direito do Ambiente, 3º ed., Revista dos Tribunais, São Paulo, 2004, p. 304.

tierra, lo que exige una tutela más eficaz y una actuación más efectiva por parte del Poder Público en el papel de la protección ambiental. Así que, el medio ambiente tuvo justificada su tutela penal por su carácter de derecho fundamental y por su vulnerabilidad ante las conductas dañosas por razón de la descontrolada y mala utilización de los recursos naturales.

Luego, con el propósito de disciplinar las sanciones penales y administrativas impuestas a las conductas lesivas al medio ambiente<sup>916</sup>, fue instituida la Ley de Crímenes Ambientales (Ley Federal nº 9.605/1.998, recepcionada por el párrafo 3º del artículo 225 de la Constitución Federal de 1988), con la finalidad de reglamentar instrumentos específicos de la legislación ambiental. Esta ley permitió una más amplia prevención y protección del medio ambiente, armonizando el derecho sancionador y tratando de las infracciones administrativas y penales.<sup>917</sup>

De forma novedosa, además de posibilitar la criminalización y punición de la persona física (natural), la dicha Ley instituyó la responsabilización criminal de las personas jurídicas brasileñas. Es decir, reconoció el papel de las empresas públicas y privadas en el mundo contemporáneo y su relación con el medio ambiente, creando sanciones penales y administrativas<sup>918</sup> a estas instituciones por actos practicados por sus

---

<sup>916</sup> La ley ordenó las dichas conductas de la siguiente manera: "Capítulo V cuida dos crimes contra o meio ambiente (Seção I — Dos Crimes contra a Fauna; Seção II — Dos Crimes contra a Flora; Seção III — Da Poluição e Outros Crimes Ambientais; Seção IV — Dos Crimes contra o Ordenamento Urbano e o Patrimônio Cultural; e Seção V — Dos Crimes contra a Administração Ambiental) e o Capítulo VI, da infração administrativa. Confróntese la Ley Federal nº 9.605 de 12 de febrero de 1998". Disponible en <[http://www.mma.gov.br/estruturas/revizee/\\_legislacao/19\\_legislacao18122008092548.pdf](http://www.mma.gov.br/estruturas/revizee/_legislacao/19_legislacao18122008092548.pdf)>. Acceso en 10 de jun. 2011.

<sup>917</sup> ROCHA CRUZ, Danielle da. "Breve comentários acerca da tutela jurídico-penal do meio ambiente". In: FARIAS, Talden; COUTINHO, Francisco Seráfico da Nóbrega (Coord.). *Direito ambiental: o meio ambiente e os desafios da contemporaneidade*. Ed. Fórum, Belo Horizonte, 2010, pp. 221-225.

<sup>918</sup> El artículo 3º y otros dispositivos de la Ley enseñan las sanciones que son aplicadas de manera aislada, cumulativa o alternativa. Las sanciones previstas para las personas físicas (naturales) son la privación de la libertad, la restricción de los derechos y la multa. Las penas establecidas a las personas jurídicas (moral?) son: restrictivas de derechos; III - prestación de servicios a la comunidad (art. 21), desconsideración de la personalidad jurídica y la liquidación forzada (art. 24). El artículo 72 de la Ley 9.605/98, se refiere a las sanciones administrativas: destrucción o inutilización del producto, la suspensión de las ventas y fabricación de productos, demolición de obras, suspensión del registro. Véase LEME MACHADO, Paulo Affonso, *Direito Ambiental Brasileiro*, 18º ed., Malheiros, São Paulo, 2010, p. 747.

representantes legales a favor del interés y beneficio de la empresa (persona jurídica).<sup>919</sup>

También destacase en esta norma las reformulaciones y reinterpretaciones del Derecho Penal como un derecho de carácter preventivo y expansivo, como por ejemplo, la ampliación del poder punitivo ante la dificultad de constatación del daño ambiental o su probabilidad, lo que permite a las técnicas legislativas anticiparen el momento de consumación de la conducta criminosa, prescindiendo de un daño efectivo al medio ambiente o de un resultado dañoso. Por tanto, la ley no exige un resultado de daño como momento de la consumación del crimen, valorando apenas la amenaza de daño al bien jurídico medio ambiente.<sup>920</sup>

Igualmente se subraya la llamada “administrativización del Derecho Penal”, o sea, el Derecho Penal pasa a ser relativamente dependiente del Derecho Administrativo, donde la Administración Pública desempeña un importante papel en la complementación de las normas penales, actuando como un poder paralelo en la protección penal del medio ambiente. A tal efecto, el legislador utiliza técnicas de tipificación que vinculan las normas penales a las normas administrativas, teniendo una fuerte y estrecha relación entre las infracciones administrativas y las normas penales<sup>921</sup>.

La ley de crímenes ambientales indica en su texto que la obtención del Licenciamiento Ambiental, atendiendo los dispuestos del poder de policía administrativo, suprime muchas veces la práctica del crimen y de las infracciones administrativas de la persona física (natural) o jurídica. En estos términos, la doctrina sostiene que:

“Expressões como "sem o devido licenciamento ambiental", "sem licença, ou autorização", ou "em desacordo com determinação legal" indicam claramente a vontade da lei de retirar inúmeras atividades da clandestinidade ambiental, mas desde que o agente tenha se submetido

---

<sup>919</sup> PACHECO FIORILLO, Celso Antonio e ABELHA RODRIGUES, Marcelo. Manual de Direito ambiental e legislação aplicável. 2.º ed, Max Limonad, São Paulo 1999, p. 36.

<sup>920</sup> SIRVINSKAS, Luís Paulo. Manual de Direito ambiental. 8º ed., Saraiva, São Paulo, 2010, p. 796.

<sup>921</sup> ROCHA CRUZ, Danielle da. “Breve comentários acerca da tutela jurídico-penal do meio ambiente”. In: FARIAS, Talden; COUTINHO, Francisco Seráfico da Nóbrega (Coord.). Direito ambiental: o meio ambiente e os desafios da contemporaneidade. Ed. Fórum, Belo Horizonte, 2010, pp. 224 y 234.

previamente ao poder de polícia. Nesse ponto, apesar de a lei cuidar de impor sanções e, portanto, com nítido carácter repressivo, tem também o que podemos chamar, sem medo de contradições, de carácter preventivo”<sup>922</sup>.

Ejemplificando algunos crímenes que dejarían de serlo ante la comprobación de la efectución del Licenciamento Ambiental y la obtención de la Licencia, Autorización o Permiso, Luís Paulo Sirvinskaskas señala:

"Em grande parte dos tipos penais ambientais exige-se um elemento normativo. Assim, não há falar em crime se o agente previamente apresenta a *permissão, licença ou autorização concedida pela autoridade competente* para, por exemplo, matar, perseguir, caçar, apanhar, utilizar espécimes da fauna silvestre, exportar peles e couros de anfíbios e répteis em bruto, introduzir espécime animal no país após parecer técnico oficial ou cortar árvores em floresta considerada de preservação permanente (arts. 29, 30, 31 e 39 da Lei n. 9.605/98). Contudo, será crime se o agente extrair de florestas de domínio público ou consideradas de preservação permanente, *sem prévia autorização*, pedra, areia, cal ou quaisquer espécies de minerais (art. 44). É crime ainda receber ou adquirir, para fins comerciais ou industriais, madeira, lenha, carvão e outros produtos de origem vegetal, *sem a exibição de licença do vendedor, outorgada pela autoridade competente...* (art. 46)"<sup>923</sup>.

Notase que los elementos normativos del tipo penal son integrados por elementos normativos que contienen las Autorizaciones, Licencias y Permisos de carácter ambientales. Siendo estos los actos administrativos finales de cada etapa del Licenciamento Ambiental,<sup>924</sup> observase la gran importancia del Licenciamento Ambiental cuando su ausencia o incumplimiento es tipificado en ámbito penal e

---

<sup>922</sup> FINK, Daniel Roberto e HORTA DE MACEDO, ANDRÉ. “Roteiro para Licenciamento Ambientale outras Considerações”. In: FINK, Daniel Roberto; ALONSO JÚNIOR, Hamilton; DAWALIBI, Marcelo (Org.). Aspectos jurídicos do licenciamento ambiental. 3º ed., Forense Universitária, Rio de Janeiro, 2004, p. 31.

<sup>923</sup> Además de estos ejemplos, el autor sigue señalando: “..... assim como comercializar motosserra ou utilizá-la em florestas sem licença ou registro da autoridade competente (art.51), e também penetrar em Unidades de Conservação conduzindo substâncias ou instrumentos próprios para caça ou para exploração de produtos ou subprodutos florestais, sem licença da autoridade competente (art. 52). É crime, por fim, executar pesquisa, lavra ou extração de recursos minerais sem a competente autorização, permissão, concessão ou licença, ou produzir, processar, etc. substância tóxica perigosa ou nociva à saúde humana ou ao meio ambiente, em desacordo com as exigências estabelecidas em leis ou nos regulamentos,ou construir, reformar, ampliar, instalar ou fazer funcionar, em qualquer parte do território nacional, estabelecimentos, obras ou serviços potencialmente poluidores, sem licença ou autorização dos órgãos ambientais competentes, ou contrariando normas legais e regulamentares pertinentes (arts. 55, 56 e 60 da Lei n. 9.605/98)”. SIRVINSKASKAS, Luís Paulo. Manual de direito ambiental. 8º ed., Saraiva, São Paulo, 2010, pp. 797-798.

<sup>924</sup> Trataremos este tema de forma detallada más adelante.



infracción administrativa o, sin embargo, pueda el mismo funcionar como excluyente de crimen o transgresión administrativa.

El mundo actual está en crisis por la vulnerabilidad del medio ambiente ante los ataques dañinos del ser humano y el Derecho debe manifestarse ante estos conflictos ecológicos, buscando la prevención y la reparación de daños ambientales. A tal efecto, la tutela penal del medio ambiente nace como una de las actuaciones prioritarias del Estado organizadas alrededor de los intereses difusos de la sociedad, buscando siempre la evolución del sistema legal, preventivo o represivo. Ciertamente está que el Derecho Penal moderno intenta atender a los deseos de criminalización de ciertas conductas, de acuerdo con su relevancia y actualidad. Por ello que el Derecho Penal es llamado a intervenir, como garantizador de la protección jurídica al medio ambiente ecológicamente equilibrado, siendo por lo tanto, una herramienta jurídica importantísima en la prevención y protección ambiental.

Igualmente la importancia del Licenciamiento Ambiental, a través de las Autorizaciones, Licencias y Permisos que interfieren de manera importante en la legislación penal ambiental, contribuyendo en el avance de la expansión del Derecho Penal y para una mejor utilización de técnicas legislativas de carácter preventivo.

#### **4 - El nuevo Código Forestal brasileño de 25 de mayo de 2012 como el más reciente marco en la esfera ambiental brasileña**

La historia contemporánea de la sociedad brasileña es testigo de un intenso debate en relación de la institución del nuevo Código Forestal, que condiciona el ejercicio de los poderes inherentes al dominio de la propiedad rural y agraria. Esencialmente, el debate se produce en torno a dos formas jurídicas siguientes: la Reserva Legal (RL) y las Forestas, y otras formas de vegetación natural de preservación permanente y sus respectivas Áreas de Preservación Permanente (APP).

Como figurantes del mencionado debate, se encuentran, por un lado, los que abogan por una perspectiva conservadora de la plena utilización de la propiedad rural, como la Confederación Nacional de la Agricultura y Ganadería del Brasil (CNA), y parlamentares que hacen parte del comité ruralista o que están comprometidos con las

actividades productivas que tienen en la ocupación y uso de la tierra uno de sus factores de producción. Los principales argumentos presentados para la modificación de la legislación están basados sobre la necesidad de justicia social para los agricultores familiares y pequeños productores, que no tendría suficiente tierra para producir y preservar a la vez, y la seguridad jurídica para el sector agroindustrial.

En el otro lado del debate están las Organizaciones No Gubernamentales Ambientalistas, fiscales y el Consejo Nacional del Medio Ambiente (CONAMA), entre otros. Estas instituciones tienen un discernimiento avanzado, moderno y progresivo en cuanto al uso condicionado de la propiedad y de la protección de los bienes jurídicos ambientales, que según la Ley, deba existir en aquellos espacios jurídicamente resguardados.

A pesar de haber sido argumentado que el debate fue lento e improductivo, lo que dificultó el alcance de soluciones de consenso y compromiso que podría satisfacer todos los intereses en conflicto, del dicho proceso resultó la creación del nuevo Código Forestal brasileña.<sup>925</sup>

La Ley Federal nº 12.651 de mayo 2012, conocida como el nuevo Código Forestal brasileño, es resultado de un proceso legislativo problemático y controvertido. La dicha Ley modificó la legislación ambiental y trajo muchas polémicas. En la misma fecha de publicación del Código Forestal, el Gobierno Federal presentó una Medida Provisional (MP)<sup>926</sup> a fin de proponer ajustes puntuales en algunos dispositivos de ley, además de la introducción de nuevas disposiciones.

---

<sup>925</sup> Sobre el nuevo Código Forestal brasileño y sus alteraciones en el Congreso Nacional brasileño, confróntese MANFRIN GARCIA, Yara. Código Florestal Brasileiro e suas alterações no Congresso Nacional Revista Geografia em Atos do Departamento de Geografia da FCT/UNESP, Presidente Prudente, n. 12, v.1, janeiro a junho de 2012, p.54-74.

<sup>926</sup> Las medidas provisionales (en portugués denominadas "Medidas Provisórias" se han utilizado con frecuencia para dictar normas de derecho administrativo. De acuerdo con el artículo 62 de la Constitución Federal, en su versión modificada por la Emenda Constitucional nº 32/2001, en caso de relevancia y urgencia, el Presidente de la República podrá adoptarlas, con la fuerza de la ley y la comunicará de inmediato al Congreso Nacional. La medida provisional tiene que ser convertida en ley en un plazo de sesenta días, bajo pena de perder su eficacia. Confróntese MEDAUAR, Odete. Direito administrativo moderno. 15º ed., Revista dos Tribunais, São Paulo, 2011, p. 47.

La Medida Provisional fue cambiada por el Proyecto de Ley de Conversión n° 21/2012, que a su vez fue nuevamente sancionado con vetos de la Presidente de la República en la forma de la Ley Federal n° 12.727/2012, publicada juntamente con el Decreto Federal reglamentario n° 7.830/12, a fin de cubrir los puntos vetados.

Las modificaciones más destacables inseridas en la Ley Federal n° 12.651/2012, ya con la redacción dada por la referida Ley Federal n° 12.727/2012, están relacionadas a los siguientes temas: el uso de las Áreas de Preservación Permanente (APPs); a los cambios en las Reservas Legales (RLs) para las pequeñas propiedades rurales; la aprobación de planes de manejo forestal dentro de las Reservas Legales (RLs); la determinación de un plazo para una posible amnistía de infracciones y violaciones del medio ambiente, entre otros.

En este contexto, entre las disposiciones de las referidas normas se destacan: la definición del carácter general de nueva Ley Forestal, especialmente con respecto a la preservación de forestas y otras formas de vegetación; la confirmación de los distanciamientos para las Áreas de Preservación Permanente (APPs) a lo largo de cursos de aguas naturales y la ratificación de la prohibición a que propietarios rurales y los ocupantes ilegales sean sancionados administrativamente después de solicitaren la regularización de su propiedad junto a la autoridad ambiental competente.

Igualmente es punto relevante la prohibición de la continuidad de las actividades en la Reserva Legal irregularmente desmatada después de 22 de julio 2008; y la dispensa al propietario de un área rural de la obligatoriedad de registrar la Reserva Legal (RL) en matrícula de registro de la propiedad, que tras la implementación del Programa de Regularización Ambiental (PRA)<sup>927</sup> debe ser promulgado por los Estados y proporcionar las bases para que los productores recuperen áreas degradadas en sus propiedades.

Por otra parte, se convierte en obligatorio el Registro Ambiental Rural (CAR)<sup>928</sup> de toda la propiedad rural. Este registro será compuesto por informaciones

---

<sup>927</sup> Véase el artículo 59 de la Ley Federal n° 12.651/2012.

<sup>928</sup> En portugués es denominado " Cadastro Ambiental Rural" - CRA.

geográficas de las propiedades rurales, además de contener todas las informaciones técnicas sobre las diferentes formas de ocupaciones del suelo<sup>929</sup>. También, a partir de la edición del Decreto Federal reglamentario nº 7.830/12, hace parte del proceso de regularización el Plan de Recuperación de Área Alterada (Prada) y el Comprobante de Regularidad Ambiental (Cram).<sup>930</sup>

Importante subrayar que recientemente el del Ministerio de Medio Ambiente brasileño ha creado, a través de la Portaria nº 173, de 21 de mayo de 2013, el Grupo de Trabajo de Acompañamiento de la Implementación del Código Forestal, con el objetivo de acompañar la elaboración de los reglamentos oriundos de la Ley Federal nº 12.651/2012 y sus modificaciones. El Grupo está formado por representantes del Gobierno, por Asociaciones ligadas a las cuestiones medioambientales y por la algunos miembros de la sociedad civil, teniendo como principales atribuciones evaluar sugerencias a favor del proceso de reglamentación del Código Forestal, y acompañar la reglamentación del Código Forestal y la implementación del dicho diploma legal.

La coordinación del Grupo de Trabajo de Acompañamiento de la Implementación del Código Forestal está a cargo del Ministerio de Medio Ambiente, a pesar de estar permitida la participación de otros órganos o entidades de la Administración Pública Federal, Estadual o Municipal y de la sociedad civil que tenga relación con las temáticas relacionadas con las actividades a ser desarrollada.<sup>931</sup>

En cuanto al Licenciamiento Ambiental, el nuevo Código Forestal brasileño no introdujo alteraciones sustanciales. Las principales citas en cuanto al Licenciamiento Ambiental, Licencia Ambiental y Autorización Ambiental pueden ser resumidas aquí de la siguiente manera: el artículo 4º, párrafo 6, señala que en relación a

---

<sup>929</sup> Confróntese el artículo 29 de la Ley Federal nº 12.651/2012.

<sup>930</sup> Sobre las cuestiones más destacables del nuevo Código Forestal, véase TEIXEIRA LIMA, Letícia Maria Rêgo. Lei 12.651/2012 e o princípio da vedação ao retrocesso. In Congresso Brasileiro de Direito Ambiental (18: 2013 : Sao Paulo, SP). Licenciamiento, Etica e Sustentabilidade. Vol. 2. Coords. Antonio Herman Benjamin, Eladio Lecey, Silvia Cappelli, Carlos Teodoro Jose Huguene y Irigaray, Jose Eduardo Ismael Lutti. – Sao Paulo, 2013, pp. 70-85.

<sup>931</sup> Confróntese los artículos 1º, 2º, 3º y 4º de la Portaria nº 173, de 21 de mayo de 2013 expedida por el Ministerio de Medio Ambiente brasileño. Disponible en <<http://www.icmbio.gov.br/intranet/download/arquivos/cdoc/biblioteca/resenha/2013/maio/Res2013-05-22DOUICMBio.pdf>>, acceso en 10 de jun. de 2013.

la consideración del Área de Preservación Permanente (APP), las áreas del entorno de los reservorios de aguas artificiales oriundos de represamiento de cursos de aguas naturales, tendrán su franja definida en la Licencia Ambiental; el artículo 10, al tratar de áreas de uso restricto, determina la competencia para el Licenciamiento Ambiental al Órgano Estadual en relación a permitir o no la explotación sostenible de los pantanos.

El artículo 11, párrafo 1º, inciso III igualmente determina la competencia Estadual para realización del Licenciamiento de actividad y de instalaciones en la zona costera, observando que el Órgano Estadual debe notificar el IBAMA. El párrafo 2º define plazo de la Licencia Ambiental y las condicionantes para su renovación. El párrafo 4º e incisos I, II y III del mismo artículo 11 prevé la posibilidad de alteración de las condicionantes y de las medidas de control y adecuación por el Órgano licenciador competente, especificando los casos e hipótesis.

El artículo 23 dispensa la necesidad de Autorización Ambiental en caso del manejo sostenible para la explotación forestal sin ningún fin comercial, debiendo apenas ser declarados previamente al Órgano Ambiental competente la motivación de la explotación y el volumen explotado, limitada la explotación anual a veinte (20) metros cúbicos. En caso de supresión de vegetación nativa para uso alternativo del suelo, el Código Forestal brasileño exige previa Autorización Ambiental de Órgano Estadual, y determina todas las informaciones que deberán contener en la solicitud de la dicha Autorización, según dispone el artículo 26, párrafo 4º, incisos I, II, III y IV.

En cuanto a la explotación de forestas nativas y formaciones sucesoras, el artículo 31 prevé la necesidad de Licenciamiento Ambiental, mediante la aprobación previa del Plan de Manejo Forestal Sostenible (PMFS) por Órgano competente del SISNAMA. Dice su párrafo 2º que la aprobación del PMFS confiere a su detentor la Licencia Ambiental para la práctica del manejo forestal sostenible, no aplicándose a las otras etapas del Licenciamiento Ambiental. El artículo 36, párrafos 1º y 5º destaca que el transporte y almacenamiento de madera, leña, carbón y otros productos forestales, exige Licencia Ambiental en caso de ser explotados económicamente. Señala también que la Licencia será formalizada a través de la emisión del Documento de Origen Forestal (DOF). En caso de dispensa de Licencia Ambiental, la competencia para reglamentarla es del Órgano Federal compuesto por el SISNAMA.

El artículo 37 del nuevo Código Forestal determina la competencia Estadual para ejecutar el Licenciamiento Ambiental para comercializar plantas vivas y otros productos oriundos de la flora nativa. Ya en su párrafo único, el mismo dispositivo legal otorga competencia al Órgano Federal para la explotación de plantas vivas y otros productos oriundos de la flora nativa. También, de forma excepcional, trata de definir como competencia Estadual el Licenciamiento Ambiental de actividad rural que sea necesario el empleo del uso de fuego en vegetación, especificando sus condicionantes y estudios propios, en los términos del artículo 38, inciso I y párrafo 1°.

El artículo 56, refiriéndose a la agricultura familiar, contempla la figura del Licenciamiento Ambiental Simplificado en caso de Plan de Manejo Forestal Sostenible (PMFS) comercial en las pequeñas propiedades rurales.<sup>932</sup>

El párrafo 1° dispensa la exigencia de Autorización Ambiental en caso de manejo sostenible de la Reserva Legal para explotación forestal eventual sin propósito comercial, e impone las condiciones y límites para explotación anual de madera. Ya el artículo 57 impone la exigencia de Autorización Ambiental Simplificada en caso de manejo forestal maderero sostenible de la Reserva Legal con el propósito comercial, prescribiendo en sus incisos I, II y III las informaciones y condiciones pertinentes.

A tal efecto, el nuevo Código Forestal instituido por la Ley Federal n° 12.651/2012, con las modificaciones dadas por la posterior Ley Federal n° 12.727/2012, expresa situaciones pocas innovadoras en relación al Licenciamiento Ambiental. En este contexto, la relación con el Licenciamiento Ambiental se traduce básicamente en: determinaciones de competencias; definiciones de condiciones, informaciones, requisitos y plazos; la simplificación del procedimiento de Licenciamiento Ambiental e incluso, dispensa de Autorizaciones y Licencias Ambientales en determinados casos.

#### **4.1 - Las principales críticas y controversias sobre el nuevo Código Forestal brasileño**

---

<sup>932</sup> La definición de pequeña propiedad rural está prescrita por el artículo 3°, inciso V de la Ley Federal n° 12.651/2012: " Art. 3°: Para os efeitos desta Lei, entende-se por: .... V: - pequena propriedade ou posse rural familiar: aquela explorada mediante o trabalho pessoal do agricultor familiar e empreendedor familiar rural, incluindo os assentamentos e projetos de reforma agrária, e que atenda ao disposto no art. 3° da Lei n° 11.326, de 24 de julho de 2006".

El nuevo Código Forestal brasileño recibió fuertes críticas en su fase de discusiones todavía en el proceso legislativo y sigue recibéndolas ya después de aprobado. La sociedad civil, políticos, juristas, etc., emplearon y aún emplean duras críticas a las mudanzas consolidadas que dieron origen al nuevo Código Forestal.

Los argumentos son diversos y están relacionados a los efectos prácticos que afectan directamente al medio ambiente en todo su contexto, además de las relaciones jurídicas, sociales y económicas.

Primeramente cabe señalar las principales cuestiones dirigidas a la constitucionalidad del nuevo instrumento legal. La doctrina destaca que el nuevo Código Forestal brasileño está lleno de dispositivos que son inconstitucionales por ser incompatibles con la Carta Mayor del Brasil.

Los argumentos más destacables están relacionados a los siguientes temas: la violación a la amplitud del deber de proteger el medio ambiente, previsto en el artículo 225 de la Constitución Federal; la vulneración del principio de la prohibición de toda la utilización de los espacios protegidos que comprometa la integridad de los elementos que justifican su protección, según dispone el artículo 225, párrafo 1º, inciso III, de la Carta Magna y la ofensa al principio constitucional implícito de la prohibición de retroceso ambiental. Igualmente es punto relevante la afronta al principio de la efectividad del derecho a un medio ambiente ecológicamente equilibrado, expreso en el artículo 225, párrafo 1º de la Constitución Federal y la transgresión a la exigencia constitucional de la reparación del daño ambiental causado, en los términos del párrafo 3º del artículo 225 de la Carta Magna brasileña.<sup>933</sup>

Como ya hemos visto anteriormente, los principales y más destacables elementos debatidos en este tema son los cambios impuestos a las Áreas de

---

<sup>933</sup> Sobre las inconstitucionalidades inherentes al nuevo Código Forestal, véase TEIXEIRA LIMA, Letícia Maria Rêgo. Lei 12.651/2012 e o princípio da vedação ao retrocesso. In Congresso Brasileiro de Direito Ambiental (18: 2013 : Sao Paulo, SP). Licenciamento, Ética e Sustentabilidade. Vol. 2. Coords. Antonio Herman Benjamin, Eladio Lecey, Silvia Cappelli, Carlos Teodoro Jose Huguene y Irigaray, Jose Eduardo Ismael Lutti. – Sao Paulo, 2013, pp. 70-85 y FURTADO LOUBET, Luciano y FREITAS DE ALMEIDA, Luiz. Inconstitucionalidades dos Retrocessos empreendidos pelo Novo Código Florestal. Véase la página web de la Red Latinoamericana de los Ministerios Públicos Ambientales, disponible en <<http://www.mpambiental.org/arquivos/artigos/Artigo%20inconstitucionalidades%20do%20Novo%20Codigo%20Florestal.pdf>>. Acceso en 10 de jun. de 2013.

Preservación Permanente (APPs) y a las Reservas Legales (RLs), además de la novedosa permisión de su deforestación sin la obligación de recuperar o recomponer las APPs y RLs.

En cuanto a las Áreas de Preservación Permanente (APPs), la mayoría doctrinaria entiende que los parámetros utilizados para su comprensión y límites incorporados en la Ley Federal nº 12.651/12, son inconstitucionales en función de haber excluido, minimizado y limitado el alcance y la extensión protectora del de dicho instituto, lo que afronta la Constitución Federal en los términos antes mencionados.<sup>934</sup>

En lo que se refiere a las Reservas Legales (RLs), alegan que hubo importantes modificaciones que permitieron una reducción de las áreas de reservas legales. A tal efecto, la novedosa norma retiró la configuración mínima legal del concepto de Reserva Legal (RL), provocando una deflación en su contenido e incidiendo en inconstitucionalidad.<sup>935</sup>

Importante destacar que la mayoría doctrinaria alega la inconstitucionalidad en relación a la llamada "amnistía" concedida por el novel instrumento legal a los propietarios rurales o poseedores de áreas rurales, que tengan las medidas del área de acuerdo con lo que prevé el artículo 67, observando la fecha determinada<sup>936</sup>. Es decir,

---

<sup>934</sup> OLIVEIRA JUNIOR, Zedequias de. Área de Preservação Permanente dos Cursos D'água no Ambiente Urbano: Vedação Retrocesso Ambiental e Responsabilidade Municipal. In Congresso Brasileiro de Direito Ambiental (18: 2013 : Sao Paulo, SP). Licenciamento, Ética e Sustentabilidade. Vol. 1. Coords. Antonio Herman Benjamin, Eladio Lecey, Silvia Cappelli, Carlos TeodoroJose Hugueney Irigaray, Jose Eduardo Ismael Lutti. – Sao Paulo, 2013, pp. 570-586.

<sup>935</sup> Sobre la inconstitucionalidad del nuevo Código Forestal, véase CASTRO MAIA, Leonardo. Atuação do Ministério Público na defesa do meio ambiente nos licenciamentos de empreendimentos hidrelétricos. In Congresso Brasileiro de Direito Ambiental (18: 2013 : Sao Paulo, SP). Licenciamento, Ética e Sustentabilidade. Vol. 1. Coords. Antonio Herman Benjamin, Eladio Lecey, Silvia Cappelli, Carlos TeodoroJose Hugueney Irigaray, Jose Eduardo Ismael Lutti. – Sao Paulo, 2013, pp. 189-202.

<sup>936</sup> Sobre la anistia comentada, la doctrina señala que: "Conforme dispõe o artigo 67 da Lei n.º 12.651/2012, às ARL consolidadas em imóveis rurais de até 04 (quatro) módulos fiscais não é obrigatória a recuperação da vegetação nativa com a intenção de complementar os percentuais aos patamares legais definidos no artigo 12 do referido C.digo. Em outras palavras, nos imóveis de até quatro módulos fiscais com área suprimida até 22 de julho de 2008, data de publicação do Dec. 6.514/2008, e "que possuam percentagem de vegetação nativa abaixo do que determina esta lei, ter.o como reserva legal aquela quantidade de vegetação nativa que possu.a à época do indigitado decreto". Nestes casos, os proprietários ou possuidores de imóveis rurais que se enquadrem na hipótese em destaque somente deverão efetuar a recuperação de ARL quando comprovada que a área atualmente desmatada é superior à área desmatada no marco temporal acima referenciado. Dessa forma, a obrigação de recuperação de área deverá observar o percentual de área desmatada à época, ou seja, se em 22 de julho de 2008 havia 30% de vegetação



esta "amnistía" es una amenaza al Estado Socioambiental de Derecho, más allá de ser inconstitucional y un grave retroceso ambiental.<sup>937</sup>

En contra las argumentaciones de inconstitucionalidades y a las críticas lanzadas por la posición mayoritaria, está una parte considerable de los Senadores de la República brasileña y la Confederación de la Agricultura y Ganadería del Brasil (CNA)<sup>938</sup>, que defienden que el nuevo Código Forestal concilia los intereses del sector rural y la preservación del medio ambiente.

Para este grupo, el nuevo Código Forestal es un instrumento para la consolidación del país como un importante productor de alimentos y de protección del medio ambiente, poniendo fin a la deforestación ilegal. Añaden que para haber progreso y avance en la producción agrícola nacional, es necesario que el productor tenga como principal aliado el medio ambiente, bajo pena de le tocar el fracaso. Por ello, no se puede considerar el productor rural como un adversario del medio ambiente.<sup>939</sup>

---

nativa em um imóvel rural e atualmente este percentual é de 15%, haverá a obrigação de recompor 15% da vegetação, complementando a ARL para compor o total de 30%, mesmo que o imóvel se encontre localizado em área de floresta amazônica." Véase CALVINHO SILVA, Rafael. O PLANTIO DO DENDÊ NA AMAZÔNIA – Alternativa economicamente sustentável para recuperação de áreas de reserva legal consolidadas. In Congresso Brasileiro de Direito Ambiental (18: 2013 : Sao Paulo, SP). Licenciamento, Ética e Sustentabilidade. Vol. 2. Coords. Antonio Herman Benjamin, Eladio Lecey, Silvia Cappelli, Carlos Teodoro Jose Huguene y Irigaray, Jose Eduardo Ismael Lutti. – Sao Paulo, 2013, pp. 566-576.

<sup>937</sup> TEIXEIRA LIMA, Letícia Maria Rêgo. Lei 12.651/2012 e o princípio da vedação ao retrocesso. In Congresso Brasileiro de Direito Ambiental (18: 2013 : Sao Paulo, SP). Licenciamento, Ética e Sustentabilidade. Vol. 2. Coords. Antonio Herman Benjamin, Eladio Lecey, Silvia Cappelli, Carlos Teodoro Jose Huguene y Irigaray, Jose Eduardo Ismael Lutti. – Sao Paulo, 2013, p. 84.

<sup>938</sup> El sistema la CNA está compuesto de la siguiente manera: las Federaciones de la Agricultura trabajan en los Estados; los Sindicatos Rurales en el ámbito de los Municipios y la Confederación de la Agricultura y Ganadería de Brasil (CNA) actúa en los intereses de los productores rurales brasileños junto al Gobierno Federal, al Congreso Nacional y a los Tribunales superiores del Poder Judicial. El régimen de la CNA se compone de tres entidades: CNA (en representación y defensa de los intereses de los productores rurales), SENAR (Formación Profesional Rural y Promoción Social) y el Instituto CNA (estudios e investigaciones en el ámbito social y en la agroindustria). Véase <la página web de la CNA, disponible en <<http://www.canaldoprodutor.com.br/sobre-sistema-cna/sistema-cna#wrapper>>. Acceso en 10 de jun. de 2013.

<sup>939</sup> Sobre los que defienden el nuevo Código Forestal y sus argumentos, confróntese MANFRIN GARCIA, Yara. Código Florestal Brasileiro e suas alterações no Congresso Nacional Revista Geografia em Atos do Departamento de Geografia da FCT/UNESP, Presidente Prudente, n. 12, v.1, janeiro a junho de 2012, pp.69-70.

Ahora bien, de hecho, existen muchas posiciones a favor y en contra de ambos los lados, es decir, una parte lucha por proteger los intereses de los propietarios rurales y otra para resguardar una mayor protección ambiental.

Hemos visto que los principales argumentos presentados por el cambio de legislación está basado en la necesidad de justicia social para los agricultores familiares y pequeños productores, que no tendrían suficiente tierra para producir y preservar al mismo tiempo su entorno, además de buscar la seguridad jurídica para el sector agroindustrial. Sin embargo, desde el punto de vista de los aspectos estrictamente técnicos, teniendo en cuenta la importancia de la cadena de producción, del uso racional de los recursos naturales y la conservación de los recursos naturales, se entiende que el nuevo Código Forestal de Brasil, representa un retroceso de las políticas públicas que orientan, de manera sostenible, el desarrollo social y económico del país. Además de ello, la amnistía para los que promovieron la deforestación de forma ilegal y la reducción drástica de las áreas protegidas en las propiedades rurales previstas en la ley en vigor, podrá conducir a una consolidación de la degradación, marchando en contra a todos los principios de protección y preservación de la naturaleza.

No hay dudas de que la legislación ambiental brasileña viene alcanzando un grade progreso en la protección y preservación ambiental, sin embargo, infelizmente, está claro que las alteraciones impuestas por el nuevo Código Forestal brasileño representa un retroceso en los niveles de protección ambiental, afrontando inúmeros principios y reglas previstas en la Constitución Federal de Brasil y también en su legislación infra constitucional.

## **5 - Últimas consideraciones**

Este breve análisis de la legislación ambiental brasileña muestra que fue constante su evolución, buscando la instauración de los institutos adecuados para establecer una política eficaz a la preservación de los recursos naturales, culturales, turísticos, históricos y otros, afín de ser posible su utilización por la presente y futuras generaciones. Sus fases de evolución (fragmentaria, sectorial y holística) enseñaron que, a pesar de los problemas y la fuerte defensa de intereses económicos desde el siglo XVI, además de sus deficiencias generales y el retroceso con la aprobación del nuevo Código

Forestal del año 2012, hubo un significativo avance en la protección ambiental, manifestada en el mejoramiento constante de las normas y su aplicación por parte de algunos órganos creados para desarrollar las políticas ambientales.

Por tanto, no hay duda de que la legislación y política ambiental brasileña tiene mucho lo que mejorar con más inversiones específicas en estructuras gubernamentales para implementación de las políticas ambientales, con mayor integración y eficiencia administrativa, con una sociedad más participativa, etc., sin embargo, es innegable que el dicho progreso consintió una más amplia protección al medio ambiente, considerándole como un todo de manera integrada e interactiva.

Ello se extiende en cuanto al proceso de Licenciamiento Ambiental, o sea, la evolución de la legislación ambiental en general permitió la institución de tal instrumento que, de la misma manera, vino progresando y auxiliando en las políticas ambientales para alcanzar la protección ambiental y el desarrollo sostenible. Aunque también tenga deficiencias, toda la integración y relación directa de la legislación ambiental hizo posible desarrollar y perfeccionar este instrumento de prevención y protección ambiental, que es considerado en la actualidad, uno de los más importantes mecanismos de defensa ambiental. Ello porque es utilizándole que el Poder Público consigue imponer condiciones a los ejercicios de las actividades económicas potencialmente contaminantes, influyendo ahí en los factores no solo ambientales, como también socioeconómicos.



## **CAPÍTULO 4**

### **EL RÉGIMEN JURÍDICO DEL LICENCIAMIENTO AMBIENTAL ORDINARIO BRASILEÑO**



## 1 - El Poder de Policía en materia ambiental y sus formas de manifestación

El poder de policía ambiental manifiesta a través de actos administrativos que son denominados actos de policía<sup>940</sup> y que poseen diversas características en cuanto su carácter preventivo o represivo. La forma preventiva está identificada por la imposición de restricciones, prohibiciones, órdenes y normas limitadoras de las actividades, del ejercicio de derechos y libertades y uso de la propiedad. Ya la forma represiva especificase por la fiscalización de las actividades y de los bienes sujetos al poder de policía ambiental y las eventuales órdenes sancionadoras.<sup>941</sup>

Los actos de policía están armonizados con otras acciones del Poder Público con el objetivo de proteger el medio ambiente, de modo que no está el poder de policía ambiental en un contexto aislado, sino integrado con diversas otras áreas de actuación de la Administración Pública. A tal efecto, algunas normas señalan acciones específicas del Poder Público que corroboran esta aserción, como por ejemplo la enumeración de los instrumentos de la Política Nacional del Medio Ambiente previstos en el artículo 9º de la Ley Federal 6.938/81, que puntea verdaderos actos de policía ambiental.

---

<sup>940</sup> Conviene destacar que el poder de policía ambiental posee todas las principales características del acto administrativo, estando por lo tanto, condicionado además de los principios ambientales, también a las reglas del Derecho Administrativo clásico. Así se lo explica el doctrinador Álvaro Lazzarini: “Todos esses aspectos do Direito Administrativo e que envolvem o poder de polícia devem ser considerados por quem o detenha no âmbito do Direito Ambiental, pois, para considerar-se regular o seu exercício, ele há de ser “desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável, com observância do processo legal e tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder”, conforme dispõe o artigo 78, parágrafo único. da Lei Federal n. 5.172. de 25 de outubro de 1966, conhecida como Código Tributário Nacional, pois dispõe sobre O Sistema Tributário Nacional e instituiu normas gerais de Direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios, lembrando, a propósito. que o poder administrativo que examino. o poder de polícia, ainda hoje é referido moa única vez na Constituição da República, ou seja. em seu artigo 145, 11, ao cuidar dos princípios gerais Do Sistema Tributário Nacional e prever “taxas,em razão do exercício do Poder de polícia”. Véase LAZZARINI, Álvaro. “Aspectos administrativos do Direito ambiental”. Revista de Informação Legislativa, ano 32, Brasília, nº 125, jan-mar, 1995, p. 81.

Sobre los atributos del acto de policía ambiental, explica que son ellos: el discrecionalismo, auto-ejecutoriedad y la coercibilidad, propios del poder de policía Véase PASSOS DE FREITAS, Vladimir, Direito Administrativo e Meio Ambiente, 4º ed., Juruá, Curitiba, 2010, pp. 142-146.

<sup>941</sup> MUKAI, Toshio. ATUAÇÃO ADMINISTRATIVA E LEGISLATIVA DOS PODERES PÚBLICOS EM MATÉRIA AMBIENTAL. Biblioteca Digital Fórum de Direito Urbano e Ambiental - FDU, Belo Horizonte, ano 4, n. 15, jul. 2012. Disponible en: <<http://www.editoraforum.com.br/bid/bidConteudoShow.aspx?idConteudo=51229>>. Acceso en: 1 abril 2012.

Conviene destacar que el poder de policía ambiental es ejercido por una estructura -político-administrativa compuesta por un conjunto articulado de órganos, entidades, reglas y prácticas responsables por la protección y mejoría de la calidad ambiental denominada Sistema Nacional de Medio Ambiente, conocido por SISNAMA.<sup>942</sup>

Aparte de otros instrumentos que ya vimos en este trabajo, conviene citar aquí el Licenciamiento Ambiental, la Licencia, Autorización y el Permiso Ambiental como principales ejemplos de acto de policía ambiental<sup>943</sup>. Sin embargo, esto no está considerado de manera taxativa, pues la legislación brasileña prevé diversas normas que amparan el poder de policía ambiental, instituyendo distintos actos de policía ambiental en diversos ramos y segmentos del Derecho Ambiental.

Igualmente, a título de ejemplo, podemos mencionar: la Autorización para supresión de vegetación en forestas de preservación permanentes y la fiscalización de Áreas de Preservación Permanente señalada en el artículo 3º, párrafo 1º y artículo 22, respectivamente de la Ley Federal nº 4.771/65; en el Código de Protección a Fauna, el Permiso para caza en determinadas regiones dispuesto en el artículo 1º, párrafo 1º de la Ley Federal nº 5.197/67; el Decreto Federal nº 221/67 que creó el Código de Pesca, previendo como acto de policía la Licencia para pesca amadora y su fiscalización por el Poder Público, conforme determinación de los artículos 29º y 53º respectivamente.

Del mismo modo, como ejemplo de acto de policía ambiental está la Ley Federal nº 9.605/98, conocida como Ley de Crímenes Ambientales, al establecer infracciones administrativas ambientales y sus consecuentes sanciones y, el Estatuto de la Ciudad creado por la Ley Federal nº 10.257/01, herramienta jurídica que estableció en su artículo 4º la llamado “zonificación ambiental municipal”; y en su artículo 36 el

---

<sup>942</sup> En este sentido, Marcelo Dawalibi destaca que: “É no SISNAMA que encontraremos os órgãos públicos encarregados do exercício do Poder de Polícia em matéria ambiental, com atribuições para exercer todos os atos de polícia do meio ambiente (licenciamento, autorização, fiscalização, aplicação e execução de sanções etc)”. Vid. DAWALIBI, Marcelo. “O poder de polícia em matéria ambiental” In: FINK, Daniel Roberto; ALONSO JÚNIOR, Hamilton; DAWALIBI, Marcelo (Org.). Aspectos jurídicos do licenciamento ambiental. 3º ed. Forense Universitária, Rio de Janeiro, 2004, p. 107.

<sup>943</sup> DAWALIBI, Marcelo. “O poder de polícia em meio ambiente”. Revista Justitia, n. 59, jan-dez., São Paulo, 1998, pp. 86-88.



estudio previo de impacto ambiental de vecindad como condiciones de otorga de Licencias Urbanísticas municipales a determinados emprendimientos.<sup>944</sup>

Notase que el poder de policía ambiental trascendiese mediante y varias normas constitucionales, legales y administrativas que también definen los instrumentos de la Política Nacional del Medio Ambiente. Estas normas permiten una infinita gama de actuaciones por parte del Poder Público competente en materia ambiental a través de los actos de policía, que posee la finalidad de establecer medidas jurídicas direccionadas a la protección ambiental, además de asegurar las condiciones al desarrollo sostenible y la protección de la dignidad de la vida humana.

## **2 - Formas de expresión de Poder de Policía en Medio Ambiente: Licenciamiento, Licencia, Autorización y Permiso**

Ya hemos visto que al enumerar los instrumentos de la Política Nacional del Medio Ambiente, la Ley Federal nº 6.938/81 enseña diversas acciones del Poder Público exteriorizadas por actos de policía ambiental, que son considerados expresiones del poder de policía ambiental. Entre ellos está el Licenciamiento Ambiental, apuntado en el artículo o artículo 9º, IV de la dicha ley federal.

Parte de la doctrina entiende que además de ser un acto de policía ambiental considerado como uno instrumento de la Política Nacional del Medio Ambiente, es también una práctica de poder de policía administrativa que no debe ser considerado como un obstáculo duro y resistente al desarrollo. Ello porque es igualmente una regla natural y anterior a cualquiera legislación, llegando a ser un imperativo bíblico por considerar la supremacía del interés público sobre el individual<sup>945</sup>.

---

<sup>944</sup> Sobre el Poder de Policía Ambiental y demás diplomas legales que ratifica los actos de poder de policía ambiental, véase: DAWALIBI, Marcelo. "O poder de polícia em matéria ambiental" In: FINK, Daniel Roberto; ALONSO JÚNIOR, Hamilton; DAWALIBI, Marcelo (Org.). Aspectos jurídicos do licenciamento ambiental. 3º ed. Forense Universitária, Rio de Janeiro, 2004, pp. 104-106.

<sup>945</sup> QUEIROZ, João Eduardo Lopes. Síntese dos principais aspectos ambientais recorrentes no agronegócio brasileiro. Biblioteca Digital Fórum de Direito Urbano e Ambiental Belo Horizonte, n. 56, ano 10 Março 2011. Disponible en: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=72793>>. Acceso en: 3 abril 2012. También SIRVINSKAS, Luís Paulo. Manual de Direito ambiental. 8º ed., Saraiva, São Paulo, 2010, p. 225.

De tal manera, en la doctrina y jurisprudencia brasileña es pacífico el reconocimiento de la expresión de poder de policía ambiental del Licenciamiento Ambiental a través de los actos de policía ambiental. Así mismo, se considera como un instrumento de la Política Nacional del Medio Ambiente que tiene una grande importancia en el control por la Administración Pública sobre las actividades contaminantes o capaces de causar daños al medio ambiente.

Por otro lado, de manera general y sin desear discutir este tema en esto momento<sup>946</sup>, podemos afirmar que el acto administrativo, que traduce el objetivo y la decisión de lo cual resulta el dicho proceso de Licenciamiento Ambiental, suele ser distintamente clasificado como Licencia Ambiental, Autorización Ambiental o Permiso Ambiental<sup>947</sup>.

Cabe aclarar que en ámbito medioambiental, cuando la doctrina, legislación y jurisprudencia emplean el término con sentido de anuencia o otorga (excepto en raras oportunidades), generalmente utilizan la expresión terminológica “LICENCIA” para definir el acto formal que manifiesta la concordancia del Poder Público con determinada obra o actividad.<sup>948</sup>

A tal efecto, el vocablo “Licencia Ambiental” es técnicamente más utilizado por la doctrina y legislación, aunque son claras las divergencias en cuanto al sentido terminológico de la expresión y su la naturaleza jurídica relacionada a los otros dos institutos representativos del Poder de Policía Ambiental, es decir, la Autorización y el Permiso Ambiental.<sup>949</sup> Por ello, hasta llegarnos al punto de analizar la naturaleza jurídica de cada uno de ellos, será común encontrar en este trabajo la expresión

---

<sup>946</sup> El estudio detallado sobre las principales características del Licenciamiento Ambiental, Licencia Ambiental, Autorización Ambiental y Permiso será realizado a continuación de este trabajo.

<sup>947</sup> SIRVINSKAS, Luís Paulo. Manual de Direito ambiental. 8 edición, Saraiva, São Paulo, 2010, p. 225.

<sup>948</sup> Curt y Terence Trennepohl señalan que: “A legislação ambiental, exceto em raras oportunidades, quando emprega o termo anuência, geralmente utiliza a expressão licença para definir o ato formal que manifesta a concordância do Poder Público com determinada obra ou atividade.” TRENNEPOHL, Curt; TRENNEPOHL, Terence. Licenciamiento ambiental. 3º edición, Impetus, Niterói, 2010, p. 27.

<sup>949</sup> MUKAI, Toshio. Licenciamiento urbanístico e ambiental: coincidências e diferenças: a natureza jurídica da licença ambiental: solução para as suas compatibilizações. Biblioteca Digital Fórum de Direito Urbano e Ambiental - FDU, Belo Horizonte, ano 9, n. 50, mar./abr. 2010, pp. 93-96. Disponible en: <<http://www.editoraforum.com.br/bid/bidConteudoShow.aspx?idConteudo=66286>>. Acceso en: 25 nov. 2010.

"Licencia Ambiental" como equivalente a "Autorización Ambiental" o "Permiso Ambiental", a su vez, de acuerdo con cada situación concreta e individual que identifique la naturaleza jurídica de los instrumentos.

Con estos señalamientos, observamos que el poder de la policía ambiental actúa a través de órdenes y prohibiciones, sin embargo, sobre todo, por normas limitadoras y sancionadoras, o por orden de policía, por el consentimiento de la vigilancia policial, y las sanciones de la policía. De esta manera, tanto la doctrina cuanto la Jurisprudencia no divergen que entre los actos de policía ambiental la Licencia Ambiental, la Autorización Ambiental y el Permiso Ambiental ocupan lugar de destaque como forma más frecuente de control de la Administración Pública sobre las actividades contaminantes o potencialmente capaces de causar daños al medio ambiente.<sup>950</sup>

Luego, entre las atribuciones otorgadas al Poder Público, señalase la concesión de Licencias, Autorizaciones y Permisos Ambientales, como actos administrativos que corresponden al ejercicio del poder de policía por parte del Poder Público, impidiendo la destrucción del medio ambiente por actividades dañinas ejercida por particulares o por el propio Poder Público.<sup>951</sup>

### **3 - Licenciamiento Ambiental Ordinario: características generales**

Ya hemos visto que el Licenciamiento Ambiental Ordinario, que está citado en este trabajo solamente como "Licenciamiento Ambiental", es el proceso administrativo que está instituido de modo general por la Ley Federal n° 6.938/81; Resolución del CONAMA n° 001/86; por la Constitución Federal de 1.988; por el Decreto n° 99.247/90 y por la Resolución CONAMA n° 237/97 y recientemente por la Ley Federal n° 140/2011, que son las principales normas responsables por disciplinar

---

<sup>950</sup> SILVEIRA DA ROSA, Patrícia, O Licenciamiento Ambiental à Luz da Teoria dos Sistemas Autopoiéticos. Ed. Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2009, p. 108.

<sup>951</sup> DAWALIBI, Marcelo. "O poder de polícia em meio ambiente". Revista Justitia, n. 59, jan-dez., São Paulo, 1998, pp. 83-88.

las materias relacionadas al Licenciamiento Ambiental Ordinario brasileño.<sup>952</sup> A tal efecto, el análisis de las principales normas legales y su relación con el Licenciamiento Ambiental, con las Autorizaciones, Licencias y Permisos será realizado más adelante de forma concreta.

El Licenciamiento Ambiental es objeto de varias definiciones y conceptos doctrinarios que parten desde su definición legal. De manera general, parte de la doctrina enseña que:

“Em resumo, o licenciamento não se limita a um simples ato, mas, sim, a uma serie de atos encadeados com vistas à verificação de que certa atividade esta dentro dos padrões ambientais permitidos. Esse procedimento é conduzido no âmbito do Poder Executivo, dentro de seu poder de regular o exercício de alguns direitos (poder de polícia) e será realizado pelo órgão ambiental normativamente designado”.<sup>953</sup>

Otro entendimiento doctrinario destaca que Licenciamiento Ambiental es el instrumento a través del cual el Órgano Ambiental competente evalúa los proyectos que se le presenten, teniendo en cuenta los impactos positivos y negativos, para decidir si se debe permitir la instalación, ampliación o el funcionamiento del mismo. Y en caso positivo, sea creada exigencias o no para reducir los impactos ambientales negativos y maximizar los impactos ambientales positivos.<sup>954</sup>

Podemos decir de modo general que el Licenciamiento Ambiental es un instrumento administrativo lo cual el Órgano Ambiental competente promueve, bajo observancia de la legislación ambiental, el previo control de la construcción, instalación, funcionamiento y ampliación de emprendimientos y actividades que utilizan recursos naturales y que son consideradas efectiva o potencialmente contaminantes, o que puedan causar degradación ambiental.

---

<sup>952</sup> FARIAS, Talden. Licenciamiento Ambiental: Aspectos teóricos e práticos. 2º ed., Ed. Fórum, Belo Horizonte, 2010, p. 23.

<sup>953</sup> FINK, Daniel Roberto e HORTA DE MACEDO, André. “Roteiro para Licenciamiento Ambiental e outras Considerações”. In: FINK, Daniel Roberto; ALONSO JÚNIOR, Hamilton; DAWALIBI, Marcelo (Org.). Aspectos jurídicos do licenciamento ambiental. 3º ed., Forense Universitária, Rio de Janeiro, 2004, p. 03.

<sup>954</sup> ASSIS OLIVEIRA, Antônio Inagê de. Introdução à legislação ambiental brasileira e licenciamento ambiental. Lumen Júris, Rio de Janeiro, 2005, p. 287.

Es decir, este instrumento permite el órgano competente no solo verificar si ciertos emprendimiento o actividades están de acuerdo con las exigencias legales y técnicas, como también, en consintiendo su instauración, controlar su funcionamiento y establecer límites, desempeñando así un importante papel en la prevención y protección ambiental.

Por otro lado, partiendo de un análisis jurídico más técnico y completo, la doctrina forma conceptos a respecto del Licenciamiento Ambiental que constituye innumerables discusiones en relación a su propia naturaleza y régimen jurídico.

El concepto legal del Licenciamiento está señalado en la Resolución CONAMA nº 237/97, artículo 1, I, que, estableciendo procedimientos y criterios, dice:

“Art. 1º - Para efeito desta Resolução são adotadas as seguintes definições:

I - Licenciamiento Ambiental: procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso”.

El concepto más amplio de Licenciamiento Ambiental citado por Sirvinskas es muy semejante a lo que dice la referida norma:

"Licenciamiento Ambiental é o procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou aquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental. Como podemos ver, o licenciamento é um uma sucessão de atos concatenados com o objetivo de alcançar uma decisão final externada pela licença ambiental (licença prévia, de instalação e de operação)".<sup>955</sup>

A partir de ello, la doctrina acompaña este raciocinio en el sentido de que el Licenciamiento Ambiental es un procedimiento puesto a disposición de las partes interesadas, por lo que el Poder Público, a través de controles previos (Licencias,

---

<sup>955</sup> SIRVINSKAS, Luís Paulo. Manual de Direito ambiental. 8º ed., Saraiva, São Paulo, 2010, p. 225.

Autorizaciones y Permisos ambientales), verifica la regularidad técnica y jurídica de ciertas actividades o que puedan causar impactos ambientales significativos, con el fin de conciliar el desarrollo económico con la protección de los recursos naturales.<sup>956</sup>

Tratando el dicho instrumento de la Política Nacional del Medio Ambiente brasileño como un proceso administrativo complejo, Talden Farias sigue definiéndolo de la siguiente manera:

“De fato, o licenciamento ambiental deve ser compreendido como o processo administrativo no decorrer ou ao final do qual a licença ambiental poderá ou não ser concedida. Cada etapa deve terminar com a concessão da licença correspondente, de maneira que as licenças ambientais servem para formalizar que até aquela etapa o proponente da atividade cumpriu o que foi determinado pela legislação ambiental e pela Administração Pública”.<sup>957</sup>

Notase que la posición doctrinaria no discrepa en cuanto al Licenciamiento Ambiental ser un instrumento complejo compuesto por una serie de etapas o fases con el objetivo de conceder cada una de las Licencias Ambientales exigidas para cumplir el trámite legal pertinente. Es decir, este instrumento de la Política Nacional del Medio Ambiente formado por actos administrativos concatenados, permite a través de la emisión de la Licencia, Autorización o Permiso Ambiental, tras certificarse del cumplimiento de todas las exigencias legales y técnicas adecuadas, la consolidación de la acción preventiva del Poder Público en cuanto a determinados emprendimientos o actividades potencial o efectivamente contaminantes, implementando así el Principio de la Prevención ambiental.

### **3.1 - Objetivo del Licenciamiento Ambiental**

De modo general, la legislación prevé el sistema de Licenciamiento Ambiental como un instrumento de la Política Nacional Ambiental a través de la Ley Federal nº 6.938/81 en su artículo 09º, IV, que tiene como objetivo la preservación, el

---

<sup>956</sup> FINK, Daniel Roberto. O controle jurisdicional do licenciamento ambiental. In: FINK, Daniel Roberto; ALONSO JÚNIOR, Hamilton; DAWALIBI, Marcelo (Org.). Aspectos jurídicos do licenciamento ambiental. 3º ed., Forense Universitária, Rio de Janeiro, 2004, p. 76.

<sup>957</sup> FARIAS Talden. Licenciamento Ambiental: Aspectos teóricos e práticos. 2º ed., Ed. Fórum, Belo Horizonte, 2010, p. 26.

mejoramiento y recuperación de la calidad ambiental propicia a la vida, buscando asegurar, en el país, las condiciones para el desarrollo socioeconómico, los intereses de seguridad nacional y la protección a la dignidad de la vida humana.<sup>958</sup> Se puede decir que el objetivo general del Licenciamiento Ambiental es actuar preventivamente para proteger el bien común del pueblo, o sea, el medio ambiente, además de compatibilizar su preservación con el desarrollo económico y social, garantizando que el ejercicio de un derecho, no ponga en peligro otras igualmente importantes.<sup>959</sup>

Algunos autores defienden que el Licenciamiento Ambiental tiene carácter “plurifuncional” al afirmar que él desempeña no solo el papel de controlar las actividades potencialmente contaminantes, como también de imponer medidas de mitigación para degradación del medio ambiente que están a punto de ser autorizadas y establecer los límites de tolerancia de los impactos ambientales.<sup>960</sup>

Por consiguiente, podemos afirmar que el objetivo del Licenciamiento Ambiental está bien definido por la doctrina brasileña en el sentido de controlar determinadas actividades humanas que interfieran negativamente en las condiciones ambientales, estableciendo mecanismos de control ambiental en las intervenciones sectoriales que puedan comprometer la preservación, mejoría y recuperación de la calidad ambiental, reafirmando el objetivo central da Política Nacional de Medio Ambiente.

### **3.2 - Las directrices más importantes del Licenciamiento Ambiental brasileño**

Ya hemos visto que el proceso de Licenciamiento Ambiental tiene como sus principales disposiciones legales la Ley Federal n ° 6.938/81; Resolución CONAMA n °

---

<sup>958</sup> VILAR GUIMARÃES, Patrícia Borba. “O conflito ambiental no projeto de transposição de água da bacia do Rio São Francisco para o Nordeste Setentrional: um exame da controvérsia sob o foco da interpretação da Constituição federal”. In: FARIAS, Talden; COUTINHO, Francisco Seráphico da Nóbrega (Coord.). Direito ambiental: o meio ambiente e os desafios da contemporaneidade. Fórum, Belo Horizonte, 2010, pp. 445- 446.

<sup>959</sup> BRASIL. Cartilha de licenciamento ambiental. Brasília: Tribunal de Contas da União, Secretaria de Fiscalização de Obras e Patrimônio da União, 2007, p. 09.

<sup>960</sup> MONTEIRO STEIGLEDER, Annelise. Aspectos controvertidos do licenciamento ambiental. Associação Brasileira do Ministério Público do Meio Ambiente. Disponible en: <<http://www.abrampa.org.br>>. Acesso en: 14 out. 2005. apud FARIAS, Talden. Licenciamiento Ambiental: Aspectos teóricos e práticos. 2º ed., Ed. Fórum, Belo Horizonte, 2010, p. 26.

01 de 23 de enero de 1986, que estableció las directrices generales para la elaboración del Estudio de Impacto Ambiental (EIA) y su Informe de Impacto Ambiental (RIMA) en los procesos de Licenciamiento Ambiental, y la Resolución CONAMA n° 237 de 19 de diciembre de 1997, que instituyó procedimientos y criterios, y reafirmó los principios de la actual descentralización en la Política Nacional de Medio Ambiente y la Constitución Federal de 1988. Y también, la más reciente la Ley Federal Complementar n° 140/2011, que tiene como objetivo fijar las normas de cooperación para el ejercicio de la competencia material común en la defensa del medio ambiente.

En general, como analizaremos más adelante, estos instrumentos jurídicos-administrativos disponen sobre normas generales en cuanto a las actividades sujetas al Licenciamiento Ambiental, sus modalidades, fases, plazos, hipótesis de revocación de otorgas administrativas ambientales, competencia, fiscalización, cooperación, etc.<sup>961</sup>

### **3.3 - El CONAMA y el Licenciamiento Ambiental: principales Resoluciones, en especial n° 01/86 y n° 237/97**

Ya hemos visto que la Ley Federal n° 6.938/81, que trajo importantes directrices en materia de protección del medio ambiente por parte del Poder Administrativo, prevé la creación de diversos órganos de Gobierno que deben trabajar de manera integrada, a través de la cooperación eficaz en la protección ambiental. Por lo tanto, constituyó algunos órganos para llevar a cabo su tarea, siendo los principales el Sistema Nacional del Medio Ambiente (SISNAMA), el Consejo Nacional del Ambiente (CONAMA) el Instituto Brasileño de Medio Ambiente y Recursos Naturales Renovables (IBAMA) y el Instituto Chico Mendes de Conservación de la Biodiversidad (ICMBio). Estos órganos son competentes para luchar contra la degradación del medio ambiente y auxiliar en el proceso de concienciación social.<sup>962</sup>

El CONAMA, miembro compuesto en la estructura del SISNAMA, es un órgano consultivo y deliberativo que estudia y propone medidas gubernamentales,

---

<sup>961</sup> BRASIL. Caderno de Licenciamiento Ambiental. Programa Nacional de Capacitação de Gestores Ambientais. Licenciamiento Ambiental /Ministério do Meio Ambiente. – Brasília, 2009, p.09.

<sup>962</sup> ROCHA CRUZ, Danielle da. “Breve comentários acerca da tutela jurídico-penal do meio ambiente”. In: FARIAS, Talden; COUTINHO, Francisco Seráfico da Nóbrega (Coord.). Direito ambiental: o meio ambiente e os desafios da contemporaneidade. Ed. Fórum, Belo Horizonte, 2010, p. 234.



además de actuar a través de Resoluciones<sup>963</sup> sobre las normas y estándares compatibles con el medio ambiente ecológicamente equilibrado<sup>964</sup>. El CONAMA es un Consejo Nacional de máxima relevancia en la Política Nacional del Medio Ambiente brasileño. De hecho, él asumió un papel que a menudo se puede decir que es del Poder Legislativo, pues tras la importancia de la cuestión medioambiental y la necesidad de regulación, acabó el CONAMA asumiendo este papel de legislador, haciéndolo a través de sus resoluciones específicas.<sup>965</sup>

En este contexto, el CONAMA fue creado con el propósito de asesorar, estudiar y proponer al Consejo de Gobierno los lineamientos y políticas gubernamentales para el medio ambiente y los recursos naturales. También para deliberar, dentro de su competencia, sobre las normas y estándares compatibles con el punto de vista ecológico equilibrado y esencial para una sana calidad de vida. Es, por lo tanto, una entidad con facultades normativas por fuerza de expresa determinación legal.<sup>966</sup>

---

<sup>963</sup> Sobre Resoluciones, la doctrina explica: "As resoluções baixadas no âmbito do Executivo apresentam dois matizes: expressam decisões gerais de autoridades de elevado grau hierárquico, como Ministros e Secretários de Estado, no campo de suas atribuições; ou expressam deliberações de órgãos colegiados (exemplo: conselhos, congregações de faculdades públicas)". MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 15º ed., Revista dos Tribunais, São Paulo, 2011, p. 48.

<sup>964</sup> El CONAMA es presidido por el Ministerio del Medio Ambiente con las siguientes competencias, de acuerdo con el artículo 8º de la Ley Federal nº 6.938/81: "I - estabelecer, mediante proposta do IBAMA, normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, a ser concedido pelos Estados e supervisionado pelo IBAMA; II - determinar, quando julgar necessário, a realização de estudos das alternativas e das possíveis conseqüências ambientais de projetos públicos ou privados, requisitando aos órgãos federais, estaduais e municipais, bem assim a entidades privadas, as informações indispensáveis para apreciação dos estudos de impacto ambiental, e respectivos relatórios, no caso de obras ou atividades de significativa degradação ambiental, especialmente nas áreas consideradas patrimônio nacional; III - decidir, como última instância administrativa em grau de recurso, mediante depósito prévio, sobre as multas e outras penalidades impostas pela IBAMA; (Revogado pela Lei 11.941/2009) IV - Vetado; V - determinar, mediante representação do IBAMA, a perda ou restrição de benefícios fiscais concedidos pelo Poder Público, em caráter geral ou condicional, e a perda ou suspensão de participação em linhas de financiamento em estabelecimentos oficiais de crédito; VI - estabelecer, privativamente, normas e padrões nacionais de controle da poluição por veículos automotores, aeronaves e embarcações, mediante audiência dos Ministérios competentes; VII -estabelecer normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente com vistas ao uso racional dos recursos ambientais, principalmente os hídricos".

<sup>965</sup> Confróntese PASSOS DE FREITAS, Vladimir, *Direito Administrativo e Meio Ambiente*, 4º ed., Juruá, Curitiba, 2010, p. 74. Sobre la estructura y competencias del CONAMA, véase BESSA ANTUNES, Paulo de. *Direito Ambiental*, 12º ed., Lúmen Júris, Rio de Janeiro, 2010, pp. 112-123.

<sup>966</sup> Tanto la Ley Federal nº 6.938/81 como el Decreto nº 99.274/90 atribuyeron al Consejo Nacional del Medio Ambiente (CONAMA) la competencia para establecer normas y criterios para la concesión de Licencias de actividades o emprendimientos efectivos o potencialmente contaminantes. Sobre el CONAMA, confróntese BRASIL. Ministério do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

En este contexto, sabiendo que el CONAMA es el órgano capaz de actuar a través de Resoluciones sobre las normas y patrones estándares compatibles con el medio ambiente ecológicamente equilibrado, pasamos ahora a analizar sus más importantes Resoluciones respecto al Licenciamiento Ambiental. Son ellas las: Resolución CONAMA n° 01/86 y Resolución CONAMA n° 237/97.

La Resolución CONAMA n° 01 de 23 de enero de 1986 conceptuó el impacto ambiental; señaló las principales actividades y industriales y emprendimientos sujetas a la realización del Estudio de Impacto Ambiental (EIA). Así mismo, relacionó las directrices del EIA y los requisitos que deben ser analizados por el equipo técnico multidisciplinar del Informe de Impacto Ambiental (RIMA), además de su procedimiento y el contenido. En efecto, de un modo general, la Resolución CONAMA n° 01/86 instituyó definiciones específicas y las directrices generales para la elaboración del Estudio de Impacto Ambiental (EIA) y su Informe de Impacto Ambiental (RIMA) en los procesos de Licenciamiento Ambiental.<sup>967</sup>

Notase, por lo tanto, que el proceso de reglamentación del Licenciamiento Ambiental se inició a través de la Resolución CONAMA n° 01/86, que instituyó las definiciones específicas de impacto ambiental, las primeras directrices a seguir y las pautas generales para la elaboración del Estudio de Impacto Ambiental y su Informe de Impacto Ambiental (EIA/RIMA) en los procesos de Licenciamiento Ambiental, estableciendo también los criterios para su aplicación. No hay duda que, aunque haya crítica de la doctrina por algunos puntos oscuros y poco claros, el EIA/RIMA constituye un medio importante de implementación de una política preventiva, por lo tanto, es un importante instrumento que complementa el proceso Licenciamiento Ambiental.

Por otro lado, tras la necesidad de mayores aclaraciones, revisiones y complementaciones de los criterios utilizados para el Licenciamiento Ambiental, en el año 1.997 la Resolución CONAMA n° 237/97, que constituye la actual disciplina básica

---

(IBAMA) - Conselho Nacional do Meio Ambiente (Brasil). Resolutos do Conama: Resolutos vigentes publicadas entre setembro de 1984 e janeiro de 2012. / Ministério do Meio Ambiente. Edição Especial. Brasília: MMA, 2012, pp. 09-13.

<sup>967</sup> SIRVINSKAS, Luís Paulo. Manual de direito ambiental. 8° ed., Saraiva, São Paulo, 2010, p. 220.

del Licenciamiento Ambiental brasileño, estableció los principales procedimientos y criterios del Licenciamiento Ambiental, reafirmando los principios de descentralización presentes en la Política Nacional del Medio Ambiente y en la Constitución Federal.<sup>968</sup>

La dicha Resolución detalló los emprendimientos y actividades sujetos al Licenciamiento Ambiental, además de establecer criterios para determinación de las competencias en los niveles federal, estadual, del Distrito Federal y municipal. Igualmente, amplió el rol de actividades sometidas al Licenciamiento Ambiental y el objetivo de los estudios ambientales, estableciendo los principales procedimientos administrativos del Licenciamiento Ambiental, como por ejemplo los plazos para análisis y vigencias de las otorgas administrativas ambientales (Licencias, Autorizaciones y Permisos Ambientales), sus condiciones de revocaciones, prórroga, etc.<sup>969</sup>

No hay duda de que la Resolución CONAMA N° 237/97, aunque rodeada de puntos polémicos y cuestionamientos diversos, contribuyó de forma relevante para el avance y efectucción del Licenciamiento Ambiental como instrumento de gestión ambiental, tornándolo más claro y definido en algunos puntos claves en la protección ambiental y el desarrollo sostenible.

### **3.4 - Los procedimientos<sup>970</sup> del Licenciamiento Ambiental Ordinario**

Ya sabemos que el Licenciamiento Ambiental no está compuesto de una sola fase o de un acto único, sino de una secuencia de fases o actos directamente relacionados, que tienen como objetivo verificar si una actividad o emprendimiento en particular está adecuada a las normas de calidad ambiental establecidas por la ley o por el Órgano Ambiental competente.

---

<sup>968</sup> BRASIL. Caderno de Licenciamento Ambiental. Programa Nacional de Capacitação de Gestores Ambientais. Licenciamento Ambiental /Ministério do Meio Ambiente. – Brasília, 2009, p.09.

<sup>969</sup> Sobre la evolución legislativa en cuanto al impacto ambiental en general, véase PASSOS DE FREITAS, Vladimir, Direito Administrativo e Meio Ambiente, 4° ed., Juruá, Curitiba, 2010, pp. 104-112.

<sup>970</sup> El procedimiento administrativo es la secuencia de varios actos y actividades de la Administración Pública, interconectados entre sí, cuyo objetivo es lograr un cierto efecto definitivo previsto por la ley. Normalmente es constituido de fases distintas las cuales están sujetas a verificación de legalidad. Confróntese CARVALHO FILHO, José dos Santos, Manual de Direito Administrativo, 24 ° ed, Lumen Júris, Rio de Janeiro, 2011, pp. 139-140.

En regla, el Licenciamiento Ambiental está dividido en etapas, siendo cada una de ellas de acuerdo con la fase específica en que se encuentra el emprendimiento. Como veremos más adelante, estas etapas específicas y sucesivas son representadas cada una por una Licencia Ambiental Específica<sup>971</sup>, siéndolo clasificado en tres especies: Licencia Previa (LP), Licencia de Instalación (LI) y Licencia de Operación (LO).<sup>972</sup>

Es decir, de una manera general, el proceso de Licenciamiento Ambiental es realizado de acuerdo con las diferentes fases de implementación de los proyectos, motivo por lo cual se subdivide en etapas específicas y sucesivas, cada cual con sus características peculiares y respectivas exigencias propias.<sup>973</sup>

A tal efecto, la Resolución CONAMA n° 237/97, en su artículo 10, establece los procedimientos del proceso de Licenciamiento Ambiental Ordinario, instituyendo algunas directrices básicas para la obtención de la Licencia Ambiental (Autorización o Permiso Ambiental). Así dispone el dispositivo normativo citado:

"Art. 10. O procedimento de licenciamento ambiental obedecerá às seguintes etapas:

I - Definição pelo órgão ambiental competente, com a participação do empreendedor, dos documentos, projetos e estudos ambientais, necessários ao início do processo de licenciamento correspondente à licença a ser requerida;

II - Requerimento da licença ambiental pelo empreendedor, acompanhado dos documentos, projetos e estudos ambientais pertinentes, dando-se a devida publicidade;

III - Análise pelo órgão ambiental competente, integrante do SISNAMA, dos documentos, projetos e estudos ambientais apresentados e a realização de vistorias técnicas, quando necessárias;

---

<sup>971</sup> El vocablo "Licencia Ambiental" es técnicamente más utilizado por la doctrina y legislación, aunque son claras las divergencias en cuanto al sentido terminológico de la expresión y su la naturaleza jurídica relacionada a los otros 02 institutos representativos del Poder de Policía Ambiental, es decir, la Autorización y el Permiso Ambiental. Por lo tanto, a fin de evitar confusiones en el sentido terminológico por la expresión Licencia Ambiental aquí utilizada, entiéndase como terminología general empleada y equivalente a los tres institutos representativos del poder de policía ambiental: Licencia, Autorización o Permiso Ambiental. Más adelante especificaremos la naturaleza jurídica de cada una de ellas.

<sup>972</sup> FERNANDES DOS SANTOS, Marcus Tullius Leite. Um estudo de caso sobre a mineração de calcário potiguar revelador da relação entre Direito e sociologia. In: FARIAS, Talden; COUTINHO, Francisco Seraphico da Nóbrega (Coord.). Direito ambiental: o meio ambiente e os desafios da contemporaneidade. Editora Fórum Belo Horizonte, 2010. p. 430.

<sup>973</sup> BESSA ANTUNES, Paulo de. Direito Ambiental 12° ed., Lúmen Júris, Rio de Janeiro, 2010, p. 158.

IV - Solicitação de esclarecimentos e complementações pelo órgão ambiental competente integrante do SISNAMA, uma única vez, em decorrência da análise dos documentos, projetos e estudos ambientais apresentados, quando couber, podendo haver a reiteração da mesma solicitação caso os esclarecimentos e complementações não tenham sido satisfatórios;

V - Audiência pública, quando couber, de acordo com a regulamentação pertinente;

VI - Solicitação de esclarecimentos e complementações pelo órgão ambiental competente, decorrentes de audiências públicas, quando couber, podendo haver reiteração da solicitação quando os esclarecimentos e complementações não tenham sido satisfatórios;

VII - Emissão de parecer técnico conclusivo e, quando couber, parecer jurídico;

VIII - Deferimento ou indeferimento do pedido de licença, dando-se a devida publicidade.

§ 1º No procedimento de licenciamento ambiental deverá constar, obrigatoriamente, a certidão da Prefeitura Municipal, declarando que o local e o tipo de empreendimento ou atividade estão em conformidade com a legislação aplicável ao uso e ocupação do solo e, quando for o caso, a autorização para supressão de vegetação e a outorga para o uso da água, emitidas pelos órgãos competentes.

§ 2º No caso de empreendimentos e atividades sujeitos ao estudo de impacto ambiental - EIA, se verificada a necessidade de nova complementação em decorrência de esclarecimentos já prestados, conforme incisos IV e VI, o órgão ambiental competente, mediante decisão motivada e com a participação do empreendedor, poderá formular novo pedido de complementação<sup>a</sup>.

Notase que el procedimiento inicial general está compuesto de criterios y líneas administrativas ya delimitadas, que son: la definición, por el Órgano Ambiental competente y con la participación del emprendedor, de los documentos, proyectos y evaluaciones de impacto ambiental, en caso de necesidad; en seguida, la solicitud de Licencia Previa junto al Órgano Administrativo Ambiental competente, adjuntando todos los documentos señalados en la primera fase citada arriba; luego, el análisis del Órgano Administrativo Ambiental competente sobre la petición y toda la documentación anexada; la posibilidad de ser solicitado informaciones de aclaración e incluso complementaciones por el Órgano Ambiental, con la posibilidad de ser renovada la dicha solicitud si las explicaciones no son satisfactorias. También la fase de la eventual audiencia pública, cuando necesario, teniendo en cuenta la existencia EIA/RIMA; la posibilidad de petición de nuevos esclarecimientos, si de la audiencia pública surgir necesidades; por fin, la fase de emisión de parecer técnico y jurídico concluyente y la aprobación o denegación de la solicitud de la Licencia, Autorización o Permiso Ambiental pertinente con la publicidad debida en el Diario Oficial del Estado en el plazo máximo de 30 días, conteniendo todos los datos específicos del

emprendimiento solicitante y del Órgano Administrativo competente, además de la finalidad de la Licencia Ambiental, y los plazos definidos.<sup>974</sup>

Asimismo, en el procedimiento de Licenciamiento Ambiental debe contener obligatoriamente el certificado del Ayuntamiento, indicando que la ubicación y el tipo de emprendimiento o actividad está de acuerdo con las legislaciones aplicables a la utilización y la ocupación del suelo y, si en su caso, la autorización para eliminar la vegetación y la otorga para el uso del agua emitidas de los órganos competentes.<sup>975</sup>

Luego, de una manera general, para lograr cumplir las fases y llegar a las etapas específicas del Licenciamiento Ambiental, se hace necesario obedecer las directrices administrativas arriba expuestas.

#### **3.4.1 - Plazos para el análisis de la solicitud de Licencia Ambiental**

El artículo 10 de la Ley Federal nº 6.938/81 prevé que el Licenciamiento Ambiental debe ser previo, es decir, anterior a la construcción, instalación o funcionamiento de un emprendimiento o actividad. Para ello, Resolución CONAMA nº 237/97, que establece los procedimientos y criterios al Licenciamiento Ambiental, dispone sobre los plazos específicos del dicho proceso administrativo ambiental y, como señalaremos más adelante, también sobre la validez de las tres especies de Licencias Ambientales.

Veamos el tema en sus siguientes artículos:

---

<sup>974</sup> BRASIL. Ministério do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) - Conselho Nacional do Meio Ambiente (Brasil). Resolutos do Conama: Resolutos vigentes publicadas entre setembro de 1984 e janeiro de 2012. / Ministério do Meio Ambiente. Edição Especial. Brasília: MMA, 2012, pp. 926-939.

<sup>975</sup> Sobre los procedimientos del Licenciamiento Ambiental, véase: LOPES QUEIROZ, João Eduardo. Processo administrativo de licenciamento ambiental: licenciamento ambiental da atividade agropecuária: exigência de licenciamento para a obtenção de crédito rural. Fórum de Direito Urbano e Ambiental-FDUA, Belo Horizonte, nº 17, 2004, p. Disponible en: <<http://www.editoraforum.com.br/bid/bidConteudoShow.aspx?idConteudo=11406>>. Acceso en: 11 marzo 2012 y BRASIL. Cartilha de licenciamento ambiental. Brasília: Tribunal de Contas da União, Secretaria de Fiscalização de Obras e Patrimônio da União, 2007, pp. 21-28.

"Art. 14. O órgão ambiental competente poderá estabelecer prazos de análise diferenciados para cada modalidade de licença (LP, LI e LO), em função das peculiaridades da atividade ou empreendimento, bem como para a formulação de exigências complementares, desde que observado o prazo máximo de 6 (seis) meses a contar do ato de protocolar o requerimento até seu deferimento ou indeferimento, ressalvados os casos em que houver EIA/RIMA e/ou audiência pública, quando o prazo será de até 12 (doze) meses.

§ 1º A contagem do prazo previsto no *caput* deste artigo será suspensa durante a elaboração dos estudos ambientais complementares ou preparação de esclarecimentos pelo empreendedor.

§ 2º Os prazos estipulados no *caput* poderão ser alterados, desde que justificados e com a concordância do empreendedor e do órgão ambiental competente.

Art. 15. O empreendedor deverá atender à solicitação de esclarecimentos e complementações, formuladas pelo órgão ambiental competente, dentro do prazo máximo de 4 (quatro) meses, a contar do recebimento da respectiva notificação. Parágrafo único. O prazo estipulado no *caput* poderá ser prorrogado, desde que justificado e com a concordância do empreendedor e do órgão ambiental competente."

Notase que el Órgano Ambiental competente puede establecer plazos diferenciados para el análisis de cada especie de Licencia Ambiental tras las peculiaridades de la actividad o emprendimiento. Sin embargo, tiene que fijar un plazo límite de seis meses para la concesión o no de la solicitud. Este plazo puede ser prorrogado para doce meses en las hipótesis en que el objeto del Licenciamiento Ambiental depender de la elaboración de Estudio de Impacto Ambiental o realización de Audiencia Pública.

Es importante tener en cuenta que estos plazos se suspenderán, por tiempo indeterminado, en caso de necesidad de estudios adicionales o aclaraciones que debe facilitarse por el empresario o las personas responsables de la elaboración de estudios ambientales. Además, los plazos están sujetos a modificaciones desde que la Administración Pública competente justifíquese y haya concordancia por parte del emprendedor responsable. Este, por su vez, tiene cuatro meses, contados a partir de su notificación, para prestar los esclarecimientos eventualmente exigidos.<sup>976</sup>

En caso de incumplimiento de los plazos determinados, los artículos 16 y 17 de la referida Resolución establece sus efectos y consecuencias. El primero dice que

---

<sup>976</sup> SIRVINSKAS, Luís Paulo. Manual de Direito ambiental. 8º ed., Saraiva, São Paulo, 2010, p. 226.

sujetará el Licenciamiento a la acción del Órgano Público que detenga la competencia para actuar supletoriamente y el emprendedor al archivamiento de su solicitud de Licencia. Ya el segundo señala sobre la permisión de una nueva solicitud de Licencia Ambiental, que estará sujeto a los mismos procedimientos del Licenciamiento anterior.<sup>977</sup>

La brevedad y el control a que busca la norma debería, por lo menos en teoría, ser alcanzada a través del cumplimiento de plazos específicos creados para ello. Sin embargo, no hay dudas de que la cuestión de los plazos en relación al Licenciamiento Ambiental y la validez de las Licencias Ambientales es una de las más importantes en cuanto a los problemas y críticas relacionadas al tema. Infelizmente, son muy comunes los habituales retrasos y el exceso de burocracia, sea por cuenta de ineficiencia de algunos órganos públicos competentes, sea por responsabilidad del propio emprendedor que no cumple las obligaciones exigidas en el proceso administrativo.

Por ello, estos problemas deben ser rechazados con la delimitación y el cumplimiento de plazos inherente al proceso de Licenciamiento Ambiental y sus respectivas Licencias Ambientales, debiendo observarse la parcela de responsabilidad de las partes tras la falta de respeto al medio ambiente.

### **3.4.2 - La Licencia Ambiental como etapa final del Licenciamiento Ambiental**

Como acabamos de ver, la regla general es que el Licenciamiento Ambiental está dividido en varias etapas, cada una de acuerdo a la fase específica y determinada en lo cual encontrase el emprendimiento. Estas etapas son definidas legalmente por el Decreto n° 99.247/97, que al reglamentar la Ley Federal n° 6.938/81, estableció en su artículo 19 que el proceso de Licenciamiento Ambiental está constituido por 03 etapas las cuales terminan con la concesión de la Licencia Ambiental competente compatible con su marcha administrativa procesal.

---

<sup>977</sup> FARIAS Talden. Licenciamiento Ambiental: Aspectos teóricos e prácticos. 2º ed., Ed. Fórum, Belo Horizonte, 2010, pp. 76-78.



A tal efecto, es necesario ahora analizar el concepto legal de Licencia Ambiental,<sup>978</sup> que está descrito en el artículo 1º, apartado II de la Resolución CONAMA nº 237/97 como:

“Ato administrativo pelo qual o órgão ambiental competente estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor, pessoa física ou jurídica, para localizar, instalar, ampliar e operar empreendimentos ou atividades utilizadoras dos recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou aquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental”.

La Licencia Ambiental es definida por el Profesor Talden Farias como:

“Assim, a licença ambiental é uma espécie de outorga com prazo de validade concedida pela Administração Pública para a realização das atividades humanas que possam gerar impactos sobre o meio ambiente, desde que sejam obedecidas determinadas regras, condições, restrições e medidas de controle ambiental. Ao receber a licença, o empreendedor assume os compromissos para a manutenção da qualidade ambiental da área de influência do local em que pretende se instalar e operar”<sup>979</sup>.

Observase que el término Licencia Ambiental, que será analizado pormenorizadamente más adelante, está conceptualizado por la Resolución CONAMA nº 237/97, como siendo un acto administrativo por lo cual el Órgano Ambiental competente establece las condiciones, restricciones y medidas de control ambiental que deberán ser obedecidas por el emprendedor, persona física o jurídica, para ubicar, instalar, ampliar y operar emprendimientos o actividades que utilicen recursos ambientales consideradas efectiva o potencialmente contaminantes o aquellas que, bajo cualquier forma, puedan causar deterioro ambiental.<sup>980</sup>

---

<sup>978</sup> Las principales características del término Licencia Ambiental serán analizadas más adelante.

<sup>979</sup> FARIAS, Talden. *Licenciamento Ambiental: Aspectos teóricos e práticos*. 2º ed., Ed. Fórum, Belo Horizonte, 2010, p. 21.

<sup>980</sup> Sobre el concepto de Licencia Ambiental confróntese FINK, Daniel Roberto e HORTA DE MACEDO, ANDRÉ. “Roteiro para Licenciamento Ambiental e outras Considerações”. In: FINK, Daniel Roberto; ALONSO JÚNIOR, Hamilton; DAWALIBI, Marcelo (Org.). *Aspectos jurídicos do licenciamento ambiental*. 3º ed., Forense Universitária, Rio de Janeiro, 2004, pp.04-05 y SILVEIRA DA ROSA, Patrícia, *O Licenciamento Ambiental à Luz da Teoria dos Sistemas Autopoieticos*. Ed. Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2009, p. 108.

Es decir, es un acto administrativo u otorga administrativa ambiental, resultante del proceso de Licenciamiento Ambiental, con plazos de validez determinados, pasible de renovación y que se propone a controlar preventivamente los emprendimientos actividades en cuanto a la explotación o uso del bien ambiental.

Luego, refiriéndose a la Licencia Ambiental como etapa del proceso del Licenciamiento, la doctrina la considera como el acto administrativo formal que externa la decisión final concerniente a los específicos actos administrativos concatenados que forman el proceso del Licenciamiento Ambiental. Es la otorga del Poder Público aquél que pretende ejercer una actividad potencialmente dañosa al medio ambiente, desde que superada las exigencias y cumplidos los requisitos técnicos y legales.<sup>981</sup>

Por lo tanto, el Licenciamiento Ambiental no se confunde con la Licencia Ambiental, pues esta es el acto administrativo final que atribuye el derecho de ejercer determinada actividad tras las verificaciones técnicas y jurídicas realizadas a través de aquél complejo proceso administrativo denominado Licenciamiento Ambiental.

De hecho, la doctrina demuestra que el objetivo o etapa final del Licenciamiento Ambiental es la concesión de la Licencia Ambiental capaz de formalizar definitivamente cada una de sus distintas fases, hasta llegar al acto final de verificación de las condiciones de concesión de esta. O sea, la Licencia Ambiental es el acto administrativo que traduce el objetivo y la decisión de lo cual resulta el dicho proceso de Licenciamiento Ambiental.

### **3.4.3 - Las etapas del Licenciamiento Ambiental Ordinario y las especies de Licencia Ambiental**

Cada etapa del Licenciamiento Ambiental Ordinario corresponde a una especie de Licencia Ambiental específica. Es decir, la Licencia que se busca no es una y genérica, pues la misma comprende varias fases de la actividad y cada etapa requiere una Licencia Específica.

---

<sup>981</sup> SIRVINSKAS, Luís Paulo. Manual de direito ambiental. 8 edición, Saraiva, São Paulo, 2010, p. 225.

De tal manera, el Decreto Federal nº 99.274/90, al reglamentar la Ley Federal nº 6.938/81, estableció en su artículo 19 que el Licenciamiento Ambiental Ordinario se desdobra en tres etapas, debiendo cada una de ellas conllevar a la concesión de la otorga administrativa ambiental, nombrada por la mayoría de la doctrina y legislación como Licencia Ambiental, compatible con su marcha administrativa procesal. De ahí que el artículo 8º de la Resolución CONAMA nº 237/97, clasifica y explica las tres especies de Licencia Ambiental (así es la nomenclatura adoptada por la dicha norma) como: Licencia Previa (LP), Licencia de Instalación (LI) y Licencia de Operación (LO).<sup>982</sup>

Así dispone la citada norma:

Art. 8º O Poder Público, no exercício de sua competência de controle, expedirá as seguintes licenças:

I - Licença Prévia (LP) - concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade aprovando sua localização e concepção, atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação;

II - Licença de Instalação (LI) - autoriza a instalação do empreendimento ou atividade de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes, da qual constituem motivo determinante;

III - Licença de Operação (LO) - autoriza a operação da atividade ou empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta das licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinados para a operação.

Parágrafo único. As licenças ambientais poderão ser expedidas isolada ou sucessivamente, de acordo com a natureza, características e fase do empreendimento ou atividade.

Art. 9º- O CONAMA definirá, quando necessário, licenças ambientais específicas, observadas a natureza, características e peculiaridades da atividade ou empreendimento e, ainda, a compatibilização do processo de licenciamento com as etapas de planejamento, implantação e operação.

Importante destacar que cada una de estas Licencias se refiere a una etapa distinta del emprendimiento o actividad y siguen una secuencia lógica de

---

<sup>982</sup> FERNANDES DOS SANTOS, Marcus Tullius Leite. Um estudo de caso sobre a mineração de calcário potiguar revelador da relação entre Direito e sociologia. In: FARIAS, Talden; COUTINHO, Francisco Seraphico da Nóbrega (Coord.). Direito ambiental: o meio ambiente e os desafios da contemporaneidade. Editora Fórum Belo Horizonte, 2010. p. 430.

encadenamiento en el proceso de Licenciamiento Ambiental, no estando inertes entre sí. En este contexto, la etapa anterior siempre condiciona la etapa siguiente, de modo que no siendo concedida la Licencia Previa (LP), no se puede otorgar las Licencias de Instalación (LI) y de Operación (LO); y por su vez, en no siendo concedida la Licencia de Instalación (LI), no se puede conceder la Licencias Operación (LO).<sup>983</sup>

Tampoco la concesión de la primera Licencia (Licencia Previa) garantiza la continuación automática de la segunda (Licencia de Instalación), no siendo posible afirmar que toda solicitud de Licenciamiento junto a un Órgano Ambiental competente llegará obligatoriamente hasta su fase final.<sup>984</sup>

Igualmente, cabe esclarecer que las normas federales prevén reglas generales sobre las especies del Licenciamiento Ambiental, de modo que los Estados miembros podrán aumentar las modalidades de Licenciamiento Ambiental, añadir exigencias para cada fase o etapa. Por otra parte, no podrán exigir menos que lo apuntado de manera general.<sup>985</sup>

#### **3.4.4 - La Licencia Previa (LP)**

La Licencia Previa (LP) es el acto administrativo ambiental de la fase preliminar del Licenciamiento Ambiental que certifica la viabilidad ambiental del proyecto<sup>986</sup>, aprobando su ubicación y el diseño, además de aprobar el desarrollo de

---

<sup>983</sup> ASSIS OLIVEIRA, Antônio Inagê de. Introdução à legislação ambiental brasileira e licenciamento ambiental, Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2005, p.361 y Tribunal de Justicia del Estado del Piauí, Mandado de Segurança nº 200900010012420 PI, Tribunal Pleno, Relator Desembargador: Francisco Antônio Paes Landim Filho, juzgado en 12/05/2011. En sentido contrario Paulo de Bessa Antunes considera que no existe una obligación para que las Licencias sean concedidas en secuencia, una vez que en varias ocasiones no hay la necesidad concreta de una u otra Licencia sea concedida. Completa el autor señalando que ni siquiera hay la necesidad de una LP, pues existen diversas hipótesis en que serán necesarias otras Licencias distintas. Véase BESSA ANTUNES, Paulo de. Direito Ambiental 12º ed., Lúmen Júris, Rio de Janeiro, 2010, p. 164.

<sup>984</sup> TRENNEPOHL, Curt; TRENNEPOHL, Terence. Licenciamento ambiental. 3º edición, Impetus, Niterói, 2010, pp. 44-45.

<sup>985</sup> En este sentido considera LEME MACHADO, Paulo Affonso, Direito Ambiental Brasileiro, 18º ed., Malheiros, São Paulo, 2010, p. 296.

<sup>986</sup> La viabilidad ambiental significa la compatibilidad entre el emprendimiento o actividad y los aspectos socioambientales, las alternativas tecnológicas, considerando los impactos positivos y negativos, mitigables y no mitigables oriundos de la implementación del proyecto. Es decir, la declaración de viabilidad ambiental demuestra que los beneficios de la implementación del proyecto justifican los

medidas de mitigación y compensación de impactos negativos y fijar los requisitos básicos y condiciones a ser atendidos en las siguientes fases de su implementación.<sup>987</sup>

La doctrina puntea la importancia de la Licencia Previa en el atendimento a los principios de la Prevención y de la Precaución, teniendo en cuenta que es en esta fase que se levantan las consecuencias de la implementación y de la operación del emprendimiento, que se determina su ubicación y las medidas de mitigación y compensación de impactos negativos.<sup>988</sup>

Cabe aclarar que este acto administrativo ambiental no genera derechos al solicitante, pues es una fase preliminar de evaluaciones y estudios, es decir, una fase de declaración de viabilidad y no constitutiva de derechos. Sus funciones principales son fornecer las condicionantes del proyecto emprendedor, las certificaciones competentes, señalar los contenidos y exigencias básicas y fundamentales de aceptabilidad del plan de emprendimiento, entre otras.<sup>989</sup>

Es importante señalar que, siendo la Licencia Previa un acto administrativo de naturaleza previa, en regla<sup>990</sup>, debe ser entendido que a la realización del Estudio de

---

eventuales daños ambientales que puedan de ello advenir. Confróntese: DI TRINDADE AMADO, Frederico Augusto, *Direito Ambiental Esquemático*, 2º ed., Método, São Paulo, 2011, p. 46 y BRASIL. *Caderno de Licenciamento Ambiental. Programa Nacional de Capacitação de Gestores Ambientais. Licenciamento Ambiental /Ministério do Meio Ambiente.* – Brasília, 2009, p. 32.

<sup>987</sup> El concepto de Licencia Previa puede ser visto en las siguientes obras: BORATTO VIANA, Maurício, *Legislação sobre licenciamento ambiental: histórico, controvérsias e perspectivas*. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, Brasília, fevereiro 2005, p. 05. Disponible en <[http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1234/legislacao\\_licenciamento\\_boratto.pdf?sequence=1](http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1234/legislacao_licenciamento_boratto.pdf?sequence=1)>, acceso en 06 ene. 2012; BRASIL. *Cartilha de licenciamento ambiental*. Brasília: Tribunal de Contas da União, Secretaria de Fiscalização de Obras e Patrimônio da União, 2007, pp. 17-18.

<sup>988</sup> ASSIS OLIVEIRA, Antônio Inagê de. *Introdução à legislação ambiental brasileira e licenciamento ambiental*, Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2005, p. 362.

<sup>989</sup> JELINEK GARCEZ, Rochelle. *Licenciamento ambiental e urbanístico para o parcelamento do solo urbano*. In: VASCONCELLOS E BENJAMIN, Antônio Herman de (Org.). *Paisagem, natureza e Direito*. São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde, 2005. v. 2.

<sup>990</sup> Hubo una pequeña discusión doctrinaria acerca del momento de la realización del Estudio de Impacto Ambiental e Informe de Impacto Ambiental (EIA/RIMA) en caso de ser el emprendimiento o actividad considerada de carácter efectivo o potencialmente contaminantes, así como capaces, bajo cualquier forma, causar deterioro ambiental. Es decir, si el momento oportuno era antes de la concesión de la Licencia Previa o no. A tal efecto, de manera casi aislada, hay una posición doctrinaria que entiende que el Consejo Nacional del Ambiente (CONAMA), en la Resolución 237, estableció apenas que el proceso de concesión de Licencias deberá contemplar determinadas etapas que deberán ser coherentes con la planificación del proyecto a ser implementado. Por lo tanto, no hay ninguna exigencia en el sentido de

Impacto Ambiental e Informe de Impacto Ambiental (EIA/RIMA) es un requisito para la concesión de la referida Licencia, pues el EIA/RIMA, como analizaremos más adelante, objetiva influir en el mérito de la decisión administrativa de la otorga administrativa ambiental. Por lo tanto, el momento cierto para la exigencia y elaboración de EIA/RIMA, normalmente, es el anterior a la expedición de la Licencia Previa.<sup>991</sup> Por otra parte, admitiéndose excepcionalmente la realización posterior del estudio cuando el Órgano Ambiental competente, de manera fundamentada, exigirlo, lo cual tendría un carácter supletorio.<sup>992</sup>

Es en esta fase que se realizan diversas actuaciones, como las siguientes: se plantean los posibles impactos ambientales y sociales del emprendimiento; se evalúa la magnitud y el alcance de dichos impactos; son planeadas medidas que cuando implementadas, serán capaces de eliminar o mitigar los impactos; son oídos los órganos ambientales de las esferas competentes y se escuchan los organismos y organizaciones sociales, en cuya área la actividad de proyecto se encuentra. También se discuten con la comunidad, en caso de audiencias públicas, los impactos ambientales y sus medidas de mitigación y compensatorias, se toma la decisión sobre la viabilidad ambiental del

---

que el EIA debe preceder a la Licencia Previa. Lo único es que el dicho estudio tiene que ser anterior a la implementación del proyecto o actividad. Véase BESSA ANTUNES, Paulo de. *Direito Ambiental* 12º ed., Lúmen Júris, Rio de Janeiro, 2010, p. 160. También: Tribunal de Justicia del Estado del Paraná, Agravo de Instrumento nº 4802235 PR 0480223, Quinta Cámara Civil, Relator Desembargador: Rogério Riba, juzgado en 23/09/2008.

<sup>991</sup> En los mismo términos se pronuncian: LEME MACHADO, Paulo Affonso, *Direito Ambiental Brasileiro*, 18º ed., Malheiros, São Paulo, 2010, p. 296; FARIAS, Talden. *Licenciamento Ambiental: Aspectos teóricos e práticos*. 2º ed., Ed. Fórum, Belo Horizonte, 2010, p. 69; SIRVINSKAS, Luís Paulo. *Manual de Direito ambiental*. 8º ed., Saraiva, São Paulo, 2010, pp. 219-220; VASCONCELLOS E BENJAMIN, Antônio Herman de. MILARÉ, Edis. *O impacto ambiental*. BDJur, Brasília, DF. Disponible en: <<http://bdjur.stj.gov.br/dspace/handle/2011/17706>>. Acceso en: 12 jun. 2012, pp. 24-26. En el mismo sentido: Tribunal Regional Federal 2ª Región (TRF 2ª), Recurso de Apelacion nº 200550010067509 RJ 2005.50.01.006750-9, Sexta Turma Especializada, Relator: Desembargador Federal GUILHERME CALMON NOGUEIRA DA GAMA, juzgado en 07/02/2011, Publicado en 15/02/2011, DJ pp. 15/02/2011 y También el fallo del Supremo Tribunal Federal brasileño (STF): Reclamación 8269 MT, Relator: Min. Presidente GILMAR MENDES. Julgamento: 08/07/2009. DJU: 05/08/2009.

<sup>992</sup> Sobre el tema de la referida excepcionalidad, Herman Benjamin explica que: “Já afirmamos, em outro local, que “o momento para realização do EIA é, normalmente, anterior à expedição da licença, mesmo que se trate de licença-prévia. A única exceção é quando o CONAMA, de maneira fundamentada, mesmo após o licenciamento, exige o EIA (D. n. 88.351/83, art. 7.º, IV)”. Neste último caso, trata-se, evidentemente, de EIA suplementar.” Confróntese VASCONCELLOS E BENJAMIN, Antônio Herman de. *Os princípios do estudo de impacto ambiental como limites da discricionariedade administrativa*. BDJur, Brasília, DF. Disponível em: <<http://bdjur.stj.gov.br/dspace/handle/2011/8746>>. Acesso em: 12 jun. 2012, p. 15.

emprendimiento, teniendo en cuenta su ubicación y posibles impactos en comparación con las medidas de mitigación de impactos ambientales y sociales.<sup>993</sup>

Por ser la Licencia Previa la etapa de la fase preliminar del planteamiento de un emprendimiento o actividad, su procedimiento repite las mismas directrices presentadas anteriormente como procedimientos del Licenciamiento Ambiental Ordinario.

Es decir, para solicitar la Licencia Previa, hay que observar los siguientes criterios administrativos: consulta al Órgano Ambiental licenciador; definición de los estudios ambientales y su elaboración; la solicitud de la Licencia Previa, acompañado con la manifestación del Ayuntamiento, declarando que el emprendimiento o actividad están de acuerdo con la legislación inherente al uso y ocupación del suelo, y en su caso, a la autorización de supresión de vegetación y otorga del uso de agua. En caso de elaboración de EIA/RIMA, la realización de audiencia pública para información a la población a respecto del emprendimiento o actividad, con publicación y presentación de todos los documentos; solicitud de aclaraciones y complementaciones pertinentes; emisión de parecer técnico y jurídico concluyente sobre la viabilidad ambiental del proyecto. Luego, la concesión de la Licencia Previa, con todas sus condicionantes; la publicación de su recibimiento con todas las características e identificaciones del proceso de Licenciamiento Ambiental y su disponibilidad pública, aunque en caso de su no concesión.<sup>994</sup>

---

<sup>993</sup> BUZELATO PRESTES, Vanêsa. “Instrumentos legais e normativos de competência municipal em matéria ambiental”. Fórum de Direito Urbano e Ambiental- FDU, Belo Horizonte, vol. 1, n. 1, jan. 2002. Disponible en: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/31145>>. Acceso en: 22 nov. 2011.

<sup>994</sup> Sobre los documentos más destacables necesarios para formalización de la solicitud de la Licencia Previa, Márcia Walquíria señala: “Para a formalização do processo de Licença Prévia são necessários os seguintes documentos: requerimento da licença pelo empreendedor; declaração da Prefeitura Municipal atestando que o tipo de empreendimento e o local de sua instalação estão de acordo com as leis e regulamentos administrativos aplicáveis ao uso e ordenamento do solo; Formulário de Caracterização de Empreendimento - FCE, preenchido pelo representante legal; Relatório de Controle Ambiental - RCA, elaborado de acordo com as instruções da FEAM, por profissional legalmente habilitado, e acompanhado de anotação de responsabilidade técnica; EIA/RIMA; certidão negativa de débito financeiro de natureza ambiental; para o setor elétrico, documentação especificada na resolução CONAMA nº 006/87; comprovante do recolhimento do custo de análise do pedido de licença; autorização do IGAM ou IEF, quando for o caso, e, por último, cópia da publicação do pedido de Licença Prévia em periódico, regional ou local, de grande circulação na área do empreendimento.” Confróntese BATISTA DOS SANTOS, Márcia Walquíria. Licenciamento Ambiental. Biblioteca Digital Fórum de Direito Urbano e Ambiental - FDU, Belo Horizonte, ano 1, n. 2, mar./abr. 2002. Disponible en: <<http://www.editoraforum.com.br/bid/bidConteudoShow.aspx?idConteudo=10157>>. Acceso en: 11 mar. 2010, pp. 109-113.

Importante destacar que el artículo 18 de la Resolución CONAMA n° 237/97<sup>995</sup> señala que cada etapa específica tiene su plazo de validez, y disciplina la renovación y modificaciones de los dichos plazos de validez de las Licencias Ambientales ordinarias y específicas. Y en cuanto a la Licencia Previa, el referido dispositivo establece que el plazo de validez es al menos, el plazo fijado por el cronograma de preparación de los planes, programas y proyectos relacionados con el emprendimiento o actividad, no pudiendo exceder a 5 (cinco) años.<sup>996</sup>

En caso de renovación de la LP, el emprendedor la solicita junto al Órgano Ambiental competente, cuyo plazo integral, desde la emisión de la original, no puede exceder los cinco años. Por lo tanto, si las condicionantes no fueren cumplidas antes del plazo referido, el proceso de Licenciamiento Ambiental deberá ser archivado.<sup>997</sup>

Luego, podemos decir que la Licencia Previa es el acto administrativo representativo de la primera etapa del Licenciamiento Ambiental, lo cual atesta las condiciones y la viabilidad ambiental del emprendimiento o actividad, estableciendo

---

<sup>995</sup> Así dispone el artículo 18 de la Resolución CONAMA n° 237/97: Art. 18. O órgão ambiental competente estabelecerá os prazos de validade de cada tipo de licença, especificando-os no respectivo documento, levando em consideração os seguintes aspectos: I - O prazo de validade da Licença Prévia (LP) deverá ser, no mínimo, o estabelecido pelo cronograma de elaboração dos planos, programas e projetos relativos ao empreendimento ou atividade, não podendo ser superior a 5 (cinco) anos. II - O prazo de validade da Licença de Instalação (LI) deverá ser, no mínimo, o estabelecido pelo cronograma de instalação do empreendimento ou atividade, não podendo ser superior a 6 (seis) anos. III - O prazo de validade da Licença de Operação (LO) deverá considerar os planos de controle ambiental e será de, no mínimo, 4 (quatro) anos e, no máximo, 10 (dez) anos. § 1º A Licença Prévia (LP) e a Licença de Instalação (LI) poderão ter os prazos de validade prorrogados, desde que não ultrapassem os prazos máximos estabelecidos nos incisos I e II. § 2º O órgão ambiental competente poderá estabelecer prazos de validade específicos para a Licença de Operação (LO) de empreendimentos ou atividades que, por sua natureza e peculiaridades, estejam sujeitos a encerramento ou modificação em prazos inferiores. § 3º Na renovação da Licença de Operação (LO) de uma atividade ou empreendimento, o órgão ambiental competente poderá, mediante decisão motivada, aumentar ou diminuir o seu prazo de validade, após avaliação do desempenho ambiental da atividade ou empreendimento no período de vigência anterior, respeitados os limites estabelecidos no inciso III. § 4º A renovação da Licença de Operação (LO) de uma atividade ou empreendimento deverá ser requerida com antecedência mínima de 120 (cento e vinte) dias da expiração de seu prazo de validade, fixado na respectiva licença, ficando este automaticamente prorrogado até a manifestação definitiva do órgão ambiental competente.

<sup>996</sup> BRASIL. Ministério do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) - Conselho Nacional do Meio Ambiente (Brasil). Resolutos do Conama: Resolutos vigentes publicadas entre setembro de 1984 e janeiro de 2012. / Ministério do Meio Ambiente. Edição Especial. Brasília: MMA, 2012, p. 934.

<sup>997</sup> El Caderno de Licenciamiento Ambiental explica sobre el procedimiento para concesión de Licencia Previa. Véase: BRASIL. Caderno de Licenciamiento Ambiental. Programa Nacional de Capacitação de Gestores Ambientais. Licenciamiento Ambiental /Ministério do Meio Ambiente. Brasília, 2009, pp. 59-62.



condiciones a ser atendidas en la etapas posteriores, y observando la importancia del EIA/RIMA a la hora de decidir sobre la concesión de la otorga administrativa ambiental.

### **3.4.5 - La Licencia de Instalación (LI)**

La Licencia de Instalación (LI) es el acto administrativo ambiental de la segunda fase del Licenciamiento Ambiental que permite la instalación del emprendimiento o actividad, de acuerdo con las especificaciones constantes de los planes, programas y proyectos aprobados, incluyendo las medidas de control ambiental y demás condicionantes.<sup>998</sup>

Después de la obtención de la LP, esta es la fase en que es elaborado el Proyecto Ejecutivo, donde se analizan detalladamente los planes y programas ambientales propuestos en el estudio ambiental que apoyó la concesión de la Licencia Previa o los solicitados por el Órgano licenciador, así como el proyecto de ingeniería del emprendimiento.<sup>999</sup> Posteriormente a la aprobación del dicho proyecto, el Órgano Ambiental competente permitirá el emprendedor a empezar las obras, de acuerdo con las especificaciones de los planes, programas y proyectos ambientales, sus detalles y respectivos cronogramas de implementación, verificado el cumplimiento de ciertas condiciones de la Licencia anterior (LP).<sup>1000</sup>

---

<sup>998</sup> FERNANDES DOS SANTOS, Marcus Tullius Leite. Um estudo de caso sobre a mineração de calcário potiguar revelador da relação entre Direito e sociologia. In: FARIAS, Talden; COUTINHO, Francisco Seraphico da Nóbrega (Coord.). Direito ambiental: o meio ambiente e os desafios da contemporaneidade. Editora Fórum Belo Horizonte, 2010. p. 430.

<sup>999</sup> Cabe aclarar que el conjunto de documentos técnicos elaborados en atendimento a las condicionantes de la LP, programas y proyectos ambientales detallados componen el llamado Proyecto Básico Ambiental (PBA), que es uno de los documentos base para la obtención de la LI de determinadas actividades específicas. Así mismo, el Plan de Control Ambiental (PCA), que es una exigencia adicional al EIA/RIMA, presentado en la fase anterior a la LP y requisito para explotación de actividad mineral de todas las clases. Estos dos instrumentos, aunque en regla son exigidos para ciertas actividades, también están siendo requeridos para otros tipos de actividades. BRASIL. Caderno de Licenciamento Ambiental. Programa Nacional de Capacitação de Gestores Ambientais. Licenciamento Ambiental /Ministério do Meio Ambiente. – Brasília, 2009, pp. 31 y 41.

<sup>1000</sup> Sobre los documentos más destacables necesarios para formalización de la solicitud de la Licencia de Instalación, considera Márcia Walquíria que: “Os documentos necessários para a obtenção de tal licença são: requerimento da licença pelo empreendedor; Plano de Controle Ambiental - PCA; certidão negativa de débito financeiro; comprovante de recolhimento de custo de análise do pedido de licença; cópia da publicação da Licença Prévia e do pedido da Licença de Instalação em periódico, regional ou local, de grande circulação na área do empreendimento.” Confróntese BATISTA DOS SANTOS, Márcia

También serán establecidas medidas de control ambiental, con el fin de asegurar que la fase de despliegue del proyecto cumplirá con las normas de calidad ambiental establecidos por la legislación. Igualmente se fijarán las condiciones de la Licencia de Instalación y las medidas mitigadoras o compensatorias, además de llevar a cabo el control y fiscalización/vigilancia de las condiciones determinadas en la LI.<sup>1001</sup>

Los procedimientos concretos para la solicitud de la Licencia de Instalación señalan algunas directrices, a saber: la solicitación de la Licencia de Instalación junto al Órgano Ambiental competente, conteniendo el proyecto detallado de ingeniería y de los planes, programas y proyectos técnicos ambientales establecidos en los estudios aprobados en la LP; la publicación de la referida solicitación y la comunicación a otros Órganos Ambientales para eventual emisión de pareceres técnicos. También la elaboración del parecer concluyente y la emisión de la Licencia de Instalación (observando el plazo máximo de 06 meses a contar del acto de protocolo de entrada de la solicitud hasta la concesión de la otorga administrativa ambiental), contemplando las condicionantes que deben ser atendidas antes de la solicitación de la siguiente etapa, es decir, la Licencia de Operación. Después, la publicación del recibimiento de la LI por el emprendedor; la concreta implementación de las obras, instalaciones, actividades y equipos de control ambiental y la ejecución de los programas ambientales a que se refiere a la fase de implementación del emprendimiento o actividad; por último, el acompañamiento y fiscalización de la instalación por el Órgano Ambiental Licenciador competente.<sup>1002</sup>

En cuanto al período de validez de la LI, este será al menos igual al establecido por el cronograma de la instalación del emprendimiento o actividad, no

---

Walquiria. Licenciamento Ambiental. Biblioteca Digital Fórum de Direito Urbano e Ambiental - FDU, Belo Horizonte, ano 1, n. 2, mar./abr. 2002. Disponible en: <<http://www.editoraforum.com.br/bid/bidConteudoShow.aspx?idConteudo=10157>>. Acceso en: 11 mar. 2010, pp. 109-113.

<sup>1001</sup> BUZELATO PRESTES, Vanêsa. A necessidade de compatibilização das licenças ambiental e urbanística no processo de municipalização do licenciamento ambiental. Interesse Público, Belo Horizonte, v. 5, n. 19, maio 2003. Disponible en: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/33709>>. Acceso en: 14 oct. 2010.

<sup>1002</sup> Véase: BRASIL. Caderno de Licenciamento Ambiental. Programa Nacional de Capacitação de Gestores Ambientais. Licenciamento Ambiental /Ministério do Meio Ambiente, Brasília, 2009, pp.62-63.

pudiendo ser superior a seis años. En caso su de renovación, el plazo integral desde la emisión de la original, que no puede exceder los mismo seis años.<sup>1003</sup>

Por lo tanto, podemos decir que la Licencia de Instalación es el acto administrativo característico de la segunda etapa del Licenciamiento Ambiental, lo cual certifica la aprobación de los proyectos ejecutivos de control ambiental y las medidas mitigatorias del emprendimiento o actividad, y consiente la instalación del emprendimiento o actividad de acuerdo con las especificaciones constantes del los mencionados proyectos.

### **3.4.6 - La Licencia de Operación (LO)**

La Licencia de Operación (LO) es el último acto administrativo ambiental por el cual el Órgano Ambiental competente consiente el inicio de las actividades, tras haber hecho la comprobación del efectivo cumplimiento de lo contenido puesto en las Licencias concedidas anteriormente, a través de la evaluación de los sistemas de control y fiscalización ambiental planteados, y teniendo en cuenta las disposiciones legales y reglamentarias aplicables al caso concreto.<sup>1004</sup>

Con respecto a esta tercera etapa, inmediatamente después de ser instalado o construido el emprendimiento o la actividad, la Administración Pública Ambiental competente deberá inspeccionarlos con el fin de determinar si todas las exigencias de control ambiental realizado en las fases anteriores se han efectivamente cumplido. Sólo entonces se le concederá la Licencia de Operación, instrumento administrativo que permite el inicio del funcionamiento de la actividad.

La LO también señala las medidas de control y patrones de calidad ambiental que serán modelos de límite para el funcionamiento de la actividad, además

---

<sup>1003</sup> BRASIL. Ministério do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) - Conselho Nacional do Meio Ambiente (Brasil). Resolutos do Conama: Resolutos vigentes publicadas entre setembro de 1984 e janeiro de 2012. / Ministério do Meio Ambiente. Edição Especial. Brasília: MMA, 2012, p. 934.

<sup>1004</sup> QUEIROZ, João Eduardo Lopes. Síntese dos principais aspectos ambientais recorrentes no agronegócio brasileiro. Biblioteca Digital Fórum de Direito Urbano e Ambiental Belo Horizonte, n. 56, ano 10. Março 2011. Disponible en: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=72793>>. Acceso en: 3 ene. de 2012.

de especificar las condicionantes que deben ser cumplidas por el responsable por la actividad licenciada, bajo pena de su suspensión o cancelación.<sup>1005</sup>

Del mismo modo que las anteriores etapas del Licenciamiento Ambiental, la LO, de manera general, posee su procedimiento patrón que la hace observar algunas directrices administrativas. Todo empieza con la solicitud de la LO, que deberá estar acompañada de un Informe sobre el cumplimiento de las condicionantes de la LI; luego, la publicación de la dicha solicitud, conforme exigencia de la Resolución CONAMA n° 06/86. También es necesaria la comunicación a otros Órganos Ambientales para eventual emisión de pareceres técnicos; después, la elaboración del parecer concluyente, tras el análisis sobre el cumplimiento de las condicionantes de la LI y la realización de inspecciones en las instalaciones del emprendimientos o actividad implementada; y en caso de ser favorable la concesión, la emisión de la Licencia de Operación (ambos requisitos tienen que observar y respetar el plazo máximo de 06 meses a contar del acto de protocolo de entrada de la solicitud, hasta la concesión de la otorga administrativa ambiental), contemplando las condicionantes que deben ser atendidas durante su plazo de validez. También la publicación del recibimiento de la LO por el emprendedor y la concreta operación de las actividades o emprendimiento; por último, el Órgano Ambiental licenciador promueve el acompañamiento de la ejecución de los programas de vigilancia con las inspecciones pertinentes y los análisis periódicos, que deberán ser presentados por el emprendedor.<sup>1006</sup>

Y en cuanto al su plazo de validez, el referido dispositivo normativo establece que la LO deberá considerar los planes de control ambiental, y será de un mínimo de 04 (cuatro) años, y el máximo de 10 (diez) años. Sin embargo, en caso de renovación, los Órganos Ambientales competentes podrán establecer plazos de validez

---

<sup>1005</sup> FARIAS, Talden. *Introdução ao Direito ambiental*. Editora Del Rey, Belo Horizonte, 2009, p. 118.

<sup>1006</sup> Véase: BRASIL. *Caderno de Licenciamiento Ambiental*. Programa Nacional de Capacitação de Gestores Ambientais. Licenciamiento Ambiental /Ministério do Meio Ambiente, Brasília, 2009, pp.64-65. Importante señalar que para la formalización de la LO se requiere los mismos documentos solicitados en el paso anterior (LI), añadida solamente una copia de la solicitud de Licencia de Instalación y Operación. Confróntese BATISTA DOS SANTOS, Márcia Walquiria. *Licenciamiento Ambiental*. Biblioteca Digital Fórum de Direito Urbano e Ambiental - FDU, Belo Horizonte, ano 1, n. 2, mar./abr. 2002. Disponible en: <<http://www.editoraforum.com.br/bid/bidConteudoShow.aspx?idConteudo=10157>>. Acceso en: 11 mar. 2010, pp. 109-113.

específicos de la LO de emprendimientos o actividades que, por su propia naturaleza y peculiaridad, estén condicionados al cierre o modificaciones en plazos inferiores.<sup>1007</sup>

La LO también es otorgada por un tiempo definido y, por lo tanto, sujeta el emprendedor a la renovación, con las condiciones sobrevenidas. La renovación de la LO debe ser solicitada por el empresario con un mínimo de 120 días de antelación a la expiración de su validez; y la solicitud de renovación debe ser publicada en el Boletín Oficial del Estado y en un periódico de grande circulación regional o local.<sup>1008</sup>

Hasta el año de 2011, si el Órgano Ambiental competente no concluyese el análisis dentro de este plazo, la Licencia se renovaría automáticamente hasta su última manifestación.<sup>1009</sup> Sin embargo, esta regla fue alterada con la promulgación de la Ley Federal Complementar n° 140/2011, que como veremos más adelante, su artículo 14, párrafo 3° prevé que el incumplimiento del plazo por el Ente público competente ya no implica la aprobación tácita, siendo prohibida cualquier actividad en el local en Licenciamiento, permitiendo solamente la incidencia de la competencia supletoria de otro Ente Federativo.

Por lo tanto, concluyese que la Licencia de Operación (LO) es el acto administrativo ambiental por lo cual el Órgano Ambiental competente permite el inicio de las actividades y el funcionamiento de sus equipos, de acuerdo con lo previsto en la Licencia Previa y Licencia de Instalación. Tiene como finalidad principal aprobar la propuesta de convivio del emprendimiento o actividad con el medio ambiente, además de establecer condicionantes para la continuidad de las operaciones. Es, por tanto, un valioso instrumento de protección ambiental y pieza clave para alcanzar el desarrollo sostenible.

### **3.4.7 - Las Licencias Ambientales Específicas: puntos más destacables**

---

<sup>1007</sup> BRASIL. Ministério do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) - Conselho Nacional do Meio Ambiente (Brasil). Resolutos do Conama: Resolutos vigentes publicadas entre setembro de 1984 e janeiro de 2012. / Ministério do Meio Ambiente. Edição Especial. Brasília: MMA, 2012, p. 934.

<sup>1008</sup> BESSA ANTUNES, Paulo de. Direito Ambiental 12º ed., Lúmen Júris, Rio de Janeiro, 2010, p. 159.

<sup>1009</sup> BRASIL. Cartilha de licenciamento ambiental. Brasília: Tribunal de Contas da União, Secretaria de Fiscalização de Obras e Patrimônio da União, 2007, p. 19.

Cabe aclarar que estas disposiciones procedimentales hasta ahora vistas constituyen el itinerario patrón exigido para todo Licenciamiento Ambiental Ordinario de forma general. Sin embargo, el artículo 12º de la Resolución CONAMA n° 237/97 prevé que otros procesos, más simplificados o más complejos, incluso único, podrán ser determinados por el Órgano Ambiental competente<sup>1010</sup>, de modo justificado y de acuerdo con la exigencia de cada caso específico.<sup>1011</sup>

Son los casos, por ejemplo, de las Licencias Ambientales Simplificadas y Únicas.<sup>1012</sup> La Licencia Ambiental Simplificada es la establecida para aquellas actividades o emprendimientos de pequeño potencial de impacto ambiental. La Licencia Ambiental Única está establecida para pequeños establecimientos o emprendimientos que se constituyan parte de planes de desarrollo aprobados y que tengan definida su responsabilidad legal.<sup>1013</sup>

Como ejemplos prácticos de la implementación de Licencias Específicas, citamos: el Licenciamiento Ambiental de actividades relacionadas con la explotación y labra de los yacimientos de combustibles líquidos y gas natural. En este caso el CONAMA, a través de la Resolución n ° 23/94, establece las siguientes especies de

---

<sup>1010</sup> Licenciamientos Ambientales especiales poseen procedimientos y reglamentos específicos, aunque todos tengan la base primaria oriunda del proceso ordinario. Podemos citar como ejemplos de procedimientos específicos de Licenciamiento relacionado a los organismos genéticamente modificados, el petróleo y el gas natural, con el patrimonio genético, etc. Sobre los procedimientos específicos de Licenciamientos especiales, confróntese TRENNEPOHL, Curt; TRENNEPOHL, Terence. Licenciamiento ambiental. 3º edición, Impetus, Niterói, 2010, pp. 39-42.

<sup>1011</sup> Así dispone el referido artículo de la Resolución CONAMA N° 237/97: “Art. 12. O órgão ambiental competente definirá se necessário, procedimentos específicos para as licenças ambientais, observadas a natureza, características e peculiaridades da atividade ou empreendimento e, ainda, a compatibilização do processo de licenciamento com as etapas de planejamento, implantação e operação. § 1º Poderão ser estabelecidos procedimentos simplificados para as atividades e empreendimentos de pequeno potencial de impacto ambiental, que deverão ser aprovados pelos respectivos Conselhos de Meio Ambiente. § 2º Poderá ser admitido um único processo de licenciamento ambiental para pequenos empreendimentos e atividades similares e vizinhos ou para aqueles integrantes de planos de desenvolvimento aprovados, previamente, pelo órgão governamental competente, desde que definida a responsabilidade legal pelo conjunto de empreendimentos ou atividades. § 3º Deverão ser estabelecidos critérios para agilizar e simplificar os procedimentos de licenciamento ambiental das atividades e empreendimentos que implementem planos e programas voluntários de gestão ambiental, visando a melhoria contínua e o aprimoramento do desempenho ambiental”.

<sup>1012</sup> Los comentarios y ejemplos prácticos sobre el Licenciamiento Ambiental Simplificado y Licenciamiento Ambiental Unificado pueden ser vistos en la obra de: SIRVINSKAS, Luís Paulo. Manual de Direito ambiental. 8º ed., Saraiva, São Paulo, 2010, pp. 235-239.

<sup>1013</sup> FARIAS, Talden. Introdução ao Direito ambiental. Editora Del Rey, Belo Horizonte, 2009, pp. 118-120.

Licencias Ambientales: Licencia Previa para Perforación (LPper), la que se consiente a la actividad de perforación. El emprendedor deberá presentar para la concesión de esta Licencia el Informe de Control Ambiental (RCA) de las actividades y la demarcación de la zona de rendimiento deseado; Licencia Previa para Producción para Investigación (LPpro), la que permite la producción para la investigación de la viabilidad económica del yacimiento. El emprendedor deberá presentar para la concesión de esta Licencia el Estudio de viabilidad Ambiental (EVA); el Licenciamiento Ambiental para las agroindustrias de pequeño porte y de bajo impacto ambiental. Aquí, la Resolución CONAMA n° 385/06, establece las siguientes Licencias Ambientales: Licencia Previa de Instalación (LPI), que se permite a la ubicación e instalación de los mataderos y establecimientos que elaboran pescado; Licencia Única de Instalación y Operación (LIO), para todas las prácticas agroindustriales de pequeño porte y bajo impacto ambiental y por último el Licenciamiento Ambiental Simplificado de Sistemas de Alcantarillado.

El CONAMA, a través de Resolución n° 377/06, instituyó lo siguiente: Licencia Ambiental Única de Instalación y de Operación (LIO) o acto administrativo equivalente, como siendo el acto administrativo que consiente la implementación y operación del emprendimiento de unidades de transporte y de tratamiento de alcantarillado sanitario, por separado o conjuntamente y de pequeño porte; el Licenciamiento Ambiental de Proyecto de Asentamientos del Reforma Agraria. En estos casos, la Resolución CONAMA n° 387/06, expresó lo siguiente: Licencia de Instalación y Operación (LIO) que permite la implementación y operación asentamientos de reforma agraria, observadas la viabilidad técnica de las actividades propuestas, las medidas de control ambiental y otras condiciones determinadas para su funcionamiento; así mismo, el Licenciamiento Ambiental de nuevos proyectos para la construcción de viviendas interés social. La Resolución CONAMA n° 412/09, estableció lo siguiente: Licencia Única como siendo la Licencia Ambiental comprendiendo la ubicación, instalación y operación.<sup>1014</sup>

---

<sup>1014</sup> Como emprendimientos y actividades sujetas al Licenciamiento Ambiental Simplificado o Único, podemos citar: Licencias Ambientales Simplificadas de los sistemas de alcantarillado; de las líneas de transmisión de las de electricidad, gas y petróleo, centrales termoeléctricas y plantas hidroeléctricas de pequeños impacto ambiental, entre otras (Resolución CONAMA n° 279/2001). Confrontese BRASIL. Caderno de Licenciamiento Ambiental. Programa Nacional de Capacitação de Gestores Ambientais. Licenciamiento Ambiental /Ministério do Meio Ambiente. – Brasília, 2009, p.36-37, 59 y LEME MACHADO, Paulo Affonso, Direito Ambiental Brasileiro, 18° ed., Malheiros, São Paulo, 2010, p. 280.

Notase que en los casos que no son considerados capaces de provocar importantes impactos ambientales a punto de ser necesaria la elaboración de un Estudio de Impacto Ambiental, la legislación permite la elaboración de estudios ambientales simplificados, sin la complejidad y profundidad de EIA/RIMA. Este hecho siempre está sujeto a la evaluación de los Consejos del Medio Ambiente competentes. Como ejemplo, podemos citar el Informe de Control Ambiental (RCA), creado para hipótesis de dispensa de EIA/RIMA en casos de extracción de minerales en que los emprendimientos son de pequeño porte.

También el Plan de Control Ambiental (PAC), destinado a proponer directrices para el acompañamiento ambiental del emprendimiento o actividad y el proyecto ejecutivo de implementación de las medidas mitigatorias o correctivas. Igualmente el Estudio de Viabilidad Ambiental (EVA), elaborado por el emprendedor, teniendo el plan para el desarrollo de la producción para investigación a que se busca, con la evaluación ambiental y la indicación de medidas de control a ser adoptadas. Del mismo modo podemos citar el Informe de Evaluación Ambiental (RAA), elaborado por el emprendedor, poseyendo el diagnóstico ambiental de la zona donde ya ha desplegada la actividad y la descripción de nuevos emprendimientos o extensiones. Igualmente debe tener la identificación y evaluación de los impactos ambientales y medidas mitigatorias que deben adoptarse, teniendo en cuenta la introducción de otros proyectos.<sup>1015</sup>

En cuanto a la documentación, generalmente en estos casos, son exigidos diversos tipos de documentos, como por ejemplo el memorial descriptivo del proceso industrial del emprendimiento, formulario de petición, documentos personales de la persona y los específicos de la empresa, etc.<sup>1016</sup>

---

<sup>1015</sup> FINK, Daniel Roberto e HORTA DE MACEDO, ANDRÉ. “Roteiro para Licenciamento Ambiental e outras Considerações”. In: FINK, Daniel Roberto; ALONSO JÚNIOR, Hamilton; DAWALIBI, Marcelo (Org.). Aspectos jurídicos do licenciamento ambiental. 3º ed., Forense Universitária, Rio de Janeiro, 2004, pp.08-09.

<sup>1016</sup> Talden Farias explica que: “Entre os principais documentos exigidos pelo órgão ambiental, ao longo do licenciamento ambiental, estão: o memorial descriptivo do processo industrial da empresa; o formulário de requerimento preenchido e assinado por seu representante legal; as cópias de CPF e Identidade do representante legal que assinar o requerimento; as cópias de CPF e registros nos conselhos de classe dos profissionais responsáveis pelo projeto, construção e operação do empreendimento; as cópias de CPF e Identidade de pessoa encarregada do contato entre a empresa e o órgão ambiental; as cópias da procuração, do CPF e da Identidade do procurador, quando houver; a cópia da ata da eleição da última diretoria, quando se tratar de sociedade anônima, ou contrato social registrado, quando se tratar de



### 3.5 - Impacto Ambiental: Estudio de Impacto Ambiental y el Informe de Impacto Ambiental (EIA-RIMA) y las actividades sometidas al Licenciamiento Ambiental

Aunque ya existieron previsiones legales indirectas sobre este asunto, fue la Ley Federal nº 6.938/81, reglamentada por el Decreto nº 88.351/83, posteriormente revocado por el Decreto Federal nº 99.274 de 1.990, la norma considerada como el principal marco en cuanto al Licenciamiento Ambiental y todas sus características generales. Sus artículos 9º y 10 ya se referían a las actividades sujetas al Licenciamiento Ambiental y sus criterios técnicos e instrumentales adoptados para cumplir las exigencias pertinentes. Importante resaltar que todos estos preceptos reglamentares están alineados a la plenitud del dispuesto en el artículo 225, párrafo 1º, IV de la Constitución Federal brasileña.

El artículo 9º, III y IV de la dicha Ley Federal ya había mencionado el Estudio de Impacto Ambiental al citar la Evaluación de Impactos Ambientales<sup>1017</sup> y el Licenciamiento Ambiental de actividades efectiva o potencialmente contaminantes como instrumentos de la Política Nacional del Medio Ambiente. El artículo 10 de la Ley Federal nº 6.938/81 señala que solamente los establecimientos y actividades utilizadores de recursos ambientales, considerados efectiva y potencialmente contaminantes, así

---

sociedade por cotas de responsabilidade limitada; a cópia do CNPJ (Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica) da empresa; as cópias do registro de propriedade do imóvel ou de certidão de aforamento ou cessão de uso; a cópia da Certidão da Prefeitura indicando que o enquadramento do empreendimento está em conformidade com a Lei de Zoneamento Municipal; a cópia da licença ambiental anterior, se houver; a Guia de Recolhimento (GR) do custo de licença; a planta de localização do empreendimento e os croquis ou planta hidráulica das tubulações que conduzem os despejos industriais, esgotos sanitários, águas de refrigeração e águas pluviais; entre outras informações necessárias”. FARIAS, Talden. Licenciamiento Ambiental: Aspectos teóricos e práticos. 2º ed., Ed. Fórum, Belo Horizonte, 2010, pp. 72-75.

<sup>1017</sup> La Evaluación de Impacto Ambiental – (AIA en idioma portugués), llevada a cabo por diferentes métodos y en etapas sucesivas, es el conjunto de procedimientos para el examen sistemático de los cambios producidos en el medio ambiente por un emprendimiento económico-industrial, con la presentación correcta y adecuada de los resultados al público y los órganos tomadores de decisiones y la garantía de adopción de medidas de protección ambiental, en caso de ser implementado. Es también un instrumento del proceso de planificación y toma de decisiones, ya sea en el ámbito gubernamental, ya sea en el sector privado. Sin embargo, el Estudio de Impacto Ambiental – (EIA) es sólo uno de los elementos del proceso de la Evaluación de Impacto Ambiental, una especie del género, siendo exigido, de acuerdo con el mandamiento constitucional, apenas a las actividades potencialmente causadoras de significativa degradación ambiental. Confróntese BORATTO VIANA, Maurício, Legislação sobre licenciamento ambiental: histórico, controvérsias e perspectivas. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, Brasília, fevereiro 2005, pp. 06-07. Disponible en <[http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1234/legislacao\\_licenciamento\\_boratto.pdf?sequence=1](http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1234/legislacao_licenciamento_boratto.pdf?sequence=1)>, acceso en 06 jun. 2011.

como capaces, bajo cualquier forma, causar deterioro ambiental<sup>1018</sup> están sometidos a la exigencia del Licenciamiento Ambiental.

Luego, el Licenciamiento Ambiental es imprescindible solamente a las actividades utilizadoras de recursos ambientales y las que puedan causar deterioro al medio ambiente.

Cabe destacar que la normativa del apartado IV, párrafo 1º del artículo 225 de la Constitución Federal brasileña no hizo el EIA/RIMA exigido en todos los casos, permitiendo la posibilidad de exención de este estudio a los emprendimientos o actividades que no pueden causar una degradación significativa del medio ambiente. Por otra parte, esto no quiere decir que la Carta Magna tenga dispensado el Órgano Ambiental competente de proceder la Evaluación del Impacto Ambiental (AIA) del emprendimiento o actividad.<sup>1019</sup>

En estos casos, cuando el impacto ambiental de una actividad en particular fuere considerado no significativo, el Órgano Ambiental competente podrá exigir como complemento para el proceso de decisión, otros estudios ambientales más simplificados que los EIA/RIMA. Son ellos el Informe Ambiental, el Plan y el Proyecto de Control Ambiental; el Informe Ambiental Preliminar; Diagnostico Ambiental, Plan de Manejo, Plan de Recuperación de Áreas Degradadas y el Análisis Preliminar del Riesgo.<sup>1020</sup>

A tal efecto, la Resolución CONAMA nº 237/97, en el párrafo único de su artículo 3º, establece que el Órgano Ambiental competente, verificando que la actividad o emprendimiento no es potencialmente causadora de una degradación significativa del

---

<sup>1018</sup> Sobre las definiciones y conceptos de contaminación, actividades, establecimientos, recursos ambientales, véase la Ley Federal nº 6.938/81 y también FARIAS, Talden. Licenciamiento Ambiental: Aspectos teóricos e prácticos. 2º ed., Ed. Fórum, Belo Horizonte, 2010, pp. 41-46.

<sup>1019</sup> QUEIROZ, João Eduardo Lopes. Síntese dos principais aspectos ambientais recorrentes no agronegócio brasileiro. Biblioteca Digital Fórum de Direito Urbano e Ambiental Belo Horizonte, n. 56, ano 10 Março 2011. Disponible en: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=72793>>. Acceso en: 3 abril 2012.

<sup>1020</sup> Véase, sobre la cuestión de Estudios Ambientales Simplificados y Específicos, TRENNEPOHL, Curt; TRENNEPOHL, Terence. Licenciamiento ambiental. 3º edición, Impetus, Niterói, 2010, pp. 41-43.

medio ambiente, definirá los estudios ambientales pertinentes para el proceso de concesión de Licencias Ambientales.<sup>1021</sup>

### **3.5.1 - Aspectos generales sobre la definición del impacto ambiental y actividad efectiva o potencialmente contaminante**

Sin embargo, estaba clara una cierta imprecisión en la definición de los establecimientos y actividades causadoras de potencial impacto ambiental, teniendo en cuenta el hecho de la legislación ser amplia y genérica, además de no haber cualquiera disposición expresa que confirmase la necesidad de la realización de la Evaluación de Impacto Ambiental y el Informe de Impacto Ambiental.

De tal manera, el Decreto original nº 88.351/83 trajo soluciones a medida que instituyó el Estudio de Impacto Ambiental (EIA) y el Informe de Impacto Ambiental (RIMA) como condiciones obligatorias al Licenciamiento Ambiental de construcciones, instalaciones, ampliaciones y funcionamiento de establecimientos y actividades capaces de causar significativo deterioro ambiental.

A efecto de criterios básicos según los cuales el Estudio e Informe de Impacto Ambiental deben ser exigidos, el mismo Decreto otorgó al Consejo Nacional de Medio Ambiente (CONAMA) la competencia y poderes para establecerlos. De ahí, surgió la Resolución CONAMA nº 01 de 23 de enero de 1986, que instituyó definiciones y las directrices generales para la elaboración del Estudio de Impacto Ambiental (EIA) y su Informe de Impacto Ambiental (RIMA) en los procesos de Licenciamiento Ambiental.

Tras la necesidad de mayores aclaraciones, revisiones y complementaciones de los criterios utilizados para el Licenciamiento Ambiental, en el año 1997 la Resolución CONAMA nº 23797, que constituye la actual disciplina básica del Licenciamiento Ambiental brasileño, detalló los emprendimientos y actividades sujetos a él, además de las competencias en los niveles Federal, Estadual, del Distrito Federal y Municipal. Igualmente, amplió el rol de actividades sometidas al Licenciamiento

---

<sup>1021</sup> BRASIL. Cartilha de licenciamento ambiental. Tribunal de Contas da União, Secretaria de Fiscalização de Obras e Patrimônio da União, 2º ed, Brasília, 2007, p. 32.

Ambiental y el objetivo de los estudios ambientales, estableciendo plazos para análisis y vigencias de las otorgas administrativas ambientales (Licencias, Autorizaciones y Permisos Ambientales).<sup>1022</sup>

Observase que el concepto de impacto ambiental es determinante para saber si una cierta actividad es considerada efectiva o potencialmente contaminante. Así que el artículo 1° de la Resolución CONAMA n° 01/86, a partir del concepto de contaminación instituido por el artículo 3°, III de la Ley Federal n° 6.938/81, define el impacto ambiental. La dicha norma lo definió como cualquier cambio en propiedades físicas, químicas y biológicas del medio ambiente, causado por cualquier forma de materia o energía resultante de actividades humanas que directa o indirectamente, afectan: la salud, la seguridad y el bienestar de la población; las actividades sociales y económicas; la biota; las condiciones estéticas y sanitarias del medio ambiente; la calidad de los recursos ambientales.<sup>1023</sup>

Notase una definición amplia de modo a exceder el propio concepto de contaminación, envolviendo otras formas de deterioro ambiental originados por una multiciplidad de actividades y actuaciones humanas. Es decir, el impacto ambiental es cualquier impacto positivo o negativo que el ser humano causa sobre el medio ambiente.

Sin embargo, apenas los impactos ambientales más relevantes son los que interesan, de manera general, al tema de Licenciamiento Ambiental, teniendo en cuenta que el proceso de Licenciamiento Ambiental no considera los impactos socialmente insignificantes, Ello porque, en caso contrario, cualquier actividad sería objeto de Licenciamiento Ambiental y ello tornaría completamente inviable el referido instrumento de protección ambiental.<sup>1024</sup>

---

<sup>1022</sup> Sobre la evolución legislativa en cuanto al impacto ambiental en general, véase PASSOS DE FREITAS, Vladimir, *Direito Administrativo e Meio Ambiente*, 4° ed., Juruá, Curitiba, 2010, pp. 104-112.

<sup>1023</sup> BATISTA DOS SANTOS, Márcia Walquiria. *Licenciamento Ambiental*. Biblioteca Digital Fórum de Direito Urbano e Ambiental - FDU, Belo Horizonte, ano 1, n. 2, mar./abr. 2002. Disponible en: <<http://www.editoraforum.com.br/bid/bidConteudoShow.aspx?idConteudo=10157>>. Acceso en: 11 marzo 2010, p. 109-113.

<sup>1024</sup> FARIAS, Talden. *Licenciamento Ambiental: Aspectos teóricos e práticos*. 2° ed., Ed. Fórum, Belo Horizonte, 2010, p. 50.

A su vez, la extensión de la contaminación y el deterioro ambiental establecen diferentes instancias de complejidad en el proceso de Licenciamiento Ambiental. En las actividades potencialmente causadoras de significativa contaminación y deterioro del medio ambiente, la expedición de la otorga administrativa ambiental (en este caso denomina la legislación como Licencia Previa) es condicionada a la anterior análisis del denominado Estudio de Impacto Ambiental (EIA) y su Informe de Impacto Ambiental (RIMA).

### **3.5.2 - El Estudio de Impacto Ambiental (EIA) y el Informe de Impacto Ambiental (RIMA)**

El Estudio de Impacto Ambiental (**EIA**) <sup>1025</sup> es un documento de naturaleza técnica, que tiene como finalidad evaluar los impactos ambientales generados por actividades o emprendimientos potencialmente contaminantes o que puedan causar deterioro ambiental. Este instrumento deberá contemplar la proposiciones de medidas mitigadoras y de control ambiental, garantizado así la utilización sostenible de los recursos naturales.

El Estudio de Impacto Ambiental debe ser realizado por profesionales legalmente habilitados y, además de cumplir con la legislación pertinente, también tendrá que observar algunas directrices generales, tales como: considerar todas las alternativas tecnológicas y la ubicación del proyecto, comparándolos con la hipótesis de incumplimiento; identificar y evaluar los impactos ambientales que se puede generar durante la instalación y el funcionamiento de la actividad; definir el área de influencia del proyecto teniendo en cuenta, todos los casos en los que se encuentra la cuenca hidrográfica y, considerando los planes y programas de gobierno que esté en ejecución en la área de influencia y su compatibilidad con el proyecto a desarrollar. <sup>1026</sup>

Además de estas orientaciones generales, puede el Órgano Público competente establecer directrices adicionales en caso de considerase necesario en razón de las peculiaridades del proyecto y las características ambientales de las áreas

---

<sup>1025</sup> En Brasil se utiliza la sigla "EIA" para denominarlo.

<sup>1026</sup> Véase los artículos 5° y 6° de la Resolución CONAMA n. 01/86.

destinadas para su ejecución. Cabe aclarar que todos los gastos involucrados en la realización del estudio preliminar de impacto ambiental son de responsabilidad del proponente de la actividad o emprendimiento, que puede ser persona física o jurídica, pública o privada.<sup>1027</sup>

Una vez concluido el Estudio de Impacto Ambiental, esto será sucedido por un Informe de Impacto Ambiental (RIMA), cuyo contenido mínimo se establece en el artículo 09 de la Resolución CONAMA nº 01/86. El RIMA refleja las conclusiones del Estudio de Impacto Ambiental y debe ser escrito y presentado en forma objetiva y comprensible por los profesionales responsables.

Es un documento considerado como un informe de gerencia, pues ofrece, de forma pública e incluso por audiencia específica, informaciones esenciales para que la sociedad tenga conocimiento de las ventajas o desventajas del proyecto, además de las consecuencias ambientales de su implementación, pudiendo así comprender, discutir y sugerir en el sentido de fiscalizar las actividades que puedan afectar directamente su calidad de vida.<sup>1028</sup>

El artículo 9 de la Resolución CONAMA nº 01/86 puntúa que en el RIMA debe contener: los objetivos y el razonamiento del proyecto, su relación y su compatibilidad con las políticas sectoriales, planes y programas de gobierno; la descripción del proyecto y sus alternativas tecnológicas especificando para cada uno de ellos, en la etapa de construcción y operación, el área de influencia, las materias primas y la mano de obra, a parte de las fuentes de energía y los procesos y técnicas operativas. También la probabilidad de efluentes, emisiones, residuos de energía y los puestos de trabajo directos e indirectos que se generen. Asimismo, la síntesis de los resultados de estudios de diagnóstico ambiental de la influencia del proyecto; una

---

<sup>1027</sup> Sobre Estudio de Impacto Ambiental – (EIA) y Evaluación de Impacto Ambiental – (AIA en el idioma portugués), véase: FERNANDES DOS SANTOS, Marcus Tullius Leite. Um estudo de caso sobre a mineração de calcário potiguar revelador da relação entre Direito e sociologia. In: FARIAS, Talden; COUTINHO, Francisco Seraphico da Nóbrega (Coord.). Direito ambiental: o meio ambiente e os desafios da contemporaneidade. Editora Fórum Belo Horizonte, 2010. p. 429; SIRVINSKAS, Luís Paulo. Manual de Direito ambiental. 8º ed., Saraiva, São Paulo, 2010, pp. 217-223.

<sup>1028</sup> Sobre RIMA véase QUEIROZ, João Eduardo Lopes. Síntese dos principais aspectos ambientais recorrentes no agronegócio brasileiro. Biblioteca Digital Fórum de Direito Urbano e Ambiental Belo Horizonte, n. 56, ano 10 Março 2011. Disponible en: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=72793>>. Acceso en: 3 abril 2011.

descripción de los posibles impactos ambientales de la implementación y el funcionamiento de la actividad, teniendo en cuenta el proyecto y sus alternativas. Igualmente el análisis de los horizontes temporales de la incidencia de los impactos y la indicación de los métodos, técnicas y criterios adoptados para su identificación, cuantificación e interpretación; la caracterización de la calidad ambiental futura del área de influencia, comparando las diferentes situaciones de la adopción del proyecto y sus alternativas y la hipótesis de su incumplimiento; la descripción del efecto esperado de las medidas de mitigación previstas en relación con los impactos negativos, citando aquellos que no podían ser evitados, y el grado de cambio esperado. También, el programa de seguimiento y monitoreo de los impactos y la recomendación sobre la alternativa más adecuada, con las conclusiones y las observaciones generales.<sup>1029</sup>

Observase que este proceso general está fraccionado en 05 fases: el planeamiento de la actividad, iniciado cuando el proponente del proyecto demuestra el interés en efectuar el emprendimiento; las actividades técnicas, momento en que es realizado el Estudio de Impacto Ambiental; la fase de elaboración del Informe de Impacto Ambiental (RIMA); el momento de evaluación y apreciación del estudio por el Órgano Ambiental licenciador competente; y la final ejecución y aplicación del emprendimiento luego después de concedida la Licencia Ambiental.<sup>1030</sup>

### **3.5.3 - Actividades sometidas al Licenciamiento Ambiental y sus cuestiones controvertidas**

En cuanto a las actividades, para identificarlas como sujetas al Licenciamiento Ambiental se hace necesario examinar si una determinada actividad es potencial o efectivamente causadora de impactos ambientales, de modo que es en la consideración del impacto ambiental que se encuentra el razonamiento y criterio para la revelación del objeto y actividades del Licenciamiento Ambiental.

---

<sup>1029</sup> BRASIL. Cartilha de licenciamento ambiental. Brasília: Tribunal de Contas da União, Secretaria de Fiscalização de Obras e Patrimônio da União, 2004, pp. 33-34.

<sup>1030</sup> SILVEIRA DA ROSA, Patrícia, O Licenciamento Ambiental à Luz da Teoria dos Sistemas Autopoiéticos. Ed. Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2009, p. 128.

En principio, esta consideración fue expresa de forma ejemplificativa en el artículo 2° de la Resolución CONAMA n° 01/86, que enseñó un listado de actividades<sup>1031</sup> sujetas a la presentación de Estudios de Impacto Ambiental e Informe de Impacto Ambiental (EIA/RIMA). Las principales actividades y emprendimientos refieren se a: carreteras y ferrocarriles; puertos y terminales de mineral, petróleo y productos químicos; aeropuertos; líneas de transmisión de electricidad y obras hidráulicas; también a la extracción de combustibles fósiles; extracción de minerales y plantas la generación de electricidad. Igualmente a complejo y unidades industriales y agro-industriales; la explotación económica de la madera; proyectos urbanos y emprendimientos potencialmente dañinos al patrimonio espeleológico nacional.

Posteriormente, tras algunos cuestionamientos sobre el carácter del rol de actividades presentados, la Resolución CONAMA n° 23797, a través de sus artículos 2° y 3°, párrafos 1° y 2°, cambió la situación y amplió el rol de actividades, presentando un nuevo y más amplio listado de actividades en su anexo 1. De manera que, las principales actividades, emprendimientos y servicios están relacionados a: extracción y procesamiento de minerales; industria de productos minerales no metálicos; industria

---

<sup>1031</sup> Artículo 2 - dependerá de la elaboración de estudio de impacto ambiental y su respectivo informe de impacto ambiental – RIMA – a ser sometidos para su aprobación por el organismo estatal competente, y la Secretaría Especial de Medio Ambiente - SEMA en carácter suplementario, el licenciamiento de actividades que modifican el medio ambiente, tales como: I – carreteras de rodaje con dos carriles o más; II - Ferrocarriles; III - Los puertos y terminales de mineral, petróleo y productos químicos; IV - Aeropuertos tal como se definen en el apartado 1, artículo 48, los Decreto-Ley N ° 32 del 18 de septiembre de 1966; V - tuberías, ductos, tuberías de minerales, colectores troncales y emisarios de aguas residuales; VI - las líneas de transmisión de electricidad, por encima de 230 kV; VII – Obras hidráulicas para la exploración de recursos hídricos, como la presa hidroeléctrica de 10 MW por encima de, saneamiento y riego, apertura de vías para la navegación, drenaje y de riego, rectificación de las vías navegables, apertura de barras y embocaduras, la transposición de las cuencas, diques; VIII - la extracción de combustibles fósiles (petróleo, pizarra, carbón); IX - Extracción de minerales, incluyendo la clase II, según se definen en el Código de Minería; X-Aterramientos sanitarios, procesamiento y eliminación de residuos tóxicos o peligrosos; XL - Plantas la generación de electricidad, sea cual sea la fuente de energía primaria superior a 10 MW; XII - Complejo y unidades industriales y agro-industriales (petroquímica, acero, cloro químicos, destilerías de alcohol, el carbón, la minería y el cultivo de los recursos hídricos; XIII - distritos industriales y las zonas estrictamente industriales - ZEI; XIV - La explotación económica de la madera o de leña, en las zonas de más de 100 hectáreas o menos, cuando llegue a las zonas significativas en términos porcentuales, o la importancia del punto de vista ambiental; XV - proyectos urbanos, más de 100 hectáreas, o las áreas consideradas de interés medioambiental pertinente según lo determinado por las agencias de SEMA y las autoridades estatales y locales, estatales o municipales;. XVI - Cualquier actividad que utiliza carbón vegetal en más de diez toneladas por día, XVI - Cualquier actividad que utilizando carbón vegetal, derivados o productos similares, de más de diez toneladas por día (una nueva redacción añadida por la Resolución N ° 11/86) - XVII. proyectos agrícolas que incluyen zonas de más de 1.000 hectáreas o menos, en este caso, cuando abordar las áreas significativas en términos de porcentaje o importancia de un punto de vista ambiental, incluyendo las áreas de protección ambiental (cláusula añadida por la Resolución N ° 11/86); XVIII - Emprendimientos potencialmente dañinos al patrimonio espeleológico nacional.



metalúrgica e industria de material eléctrico, electrónico y comunicaciones. También la industria de la madera; industria de papel y celulosa; industria del caucho/goma; industria química e industria de productos de materia plástica; del mismo modo están la industria textil, confección, calzado y textiles; industria de productos alimenticios y bebidas; servicios de utilidades; aparte de diversas actividades y las actividades agrícolas.<sup>1032</sup>

---

<sup>1032</sup> Las actividades o emprendimientos sometidas al Licenciamiento Ambiental señaladas en el anexo 1 son: Extracción y procesamiento de minerales: - investigación de minerales con guía de utilización – labra subterránea con o sin procesamiento – labra de minería a gran escala - la perforación de pozo y producción de petróleo y gas natural; Industria de productos minerales no metálicos: - la transformación de minerales no metálicos, no asociados con la extracción - fabricación y elaboración de productos minerales no metálicos, tales como: producción de materiales cerámicos, cemento, yeso, asbesto y vidrio, entre otros; Industria metalúrgica: - la fabricación de acero y productos siderúrgicos - la producción de piezas de fundición de hierro y acero o forjadas o alambres / laminado con o sin tratamiento de superficie, incluyendo galvanoplastia - la metalurgia de los metales no ferrosos en formas primarias y secundarias, incluido el oro - la producción de laminados o aleaciones o artefactos de metales no ferrosos, con o sin tratamiento de superficie, incluyendo galvanoplastia - laminación de metales no ferrosos, incluyendo aleaciones - soldadura de producción y de los ánodos - Metalurgia de metales preciosos, metalurgia de polvos, incluyendo piezas moldadas - fabricación de estructuras metálicas con o sin tratamiento de superficie, incluyendo Galvanotecnia - la fabricación de artículos de hierro / acero y metales no ferrosos, con o sin tratamiento de superficie, incluyendo galvanoplastia - temple y revenido de acero, alambre recocido, tratamiento de superficies; Industria mecánica: - la fabricación de máquinas, equipos, piezas, instalaciones y accesorios con y sin tratamiento térmico; Industria de material eléctrico, electrónico y comunicaciones: fabricación de pilas, baterías y otros acumuladores - la fabricación de equipos eléctricos, electrónicos y de telecomunicaciones e informática - la fabricación de equipos y aparatos eléctricos y electrodomésticos; Industria de material de transporte: - fabricación y montaje de vehículos de carretera y ferrocarril, piezas y accesorios - fabricación y montaje de aeronaves- la fabricación y reparación de barcos y estructuras flotantes; Industria de la madera: - Serrería y la división de la madera - preservación de madera - fabricación de chapas, hojas de maderas aglomerada, prensada y compensada - fabricación de estructuras de madera y de muebles; Industria de papel y celulosa: fabricación de celulosa y pasta mecánica- fabricación de papel y cartón- fabricación de artículos de papel, cartón, cartulina y fibra prensada; Industria del caucho/goma: procesamiento de caucho natural- fabricación de cámaras de aire y fabricación y reacondicionamiento de neumáticos-fabricación de laminados y hilos de goma y artefactos de espuma de goma, incluido el látex; Industria del cuero y pieles: el secado y salazón de cueros y pieles- curtido y otras preparaciones de pieles y cueros- fabricación de varios artefactos de cueros y pieles- fabricación de pegamiento de origen animal; Industria química: la producción de sustancias y fabricación de productos químicos- fabricación de productos derivados del procesamiento de petróleo, rocas betuminosas y de madera- fabricación de combustibles no derivados del petróleo- producción de aceites y grasas vegetales o ceras vegetales-animais/óleos y esenciales y otros-productos de destilación de madera- fabricación de resinas y fibras y hilos artificiales y sintéticos y de goma y látex sintéticos- fabricación de pólvora/explosivos o detonadores o municiones para la caza deportiva, fósforo de seguridad pirotécnica- recuperación y refinación de disolventes, aceites minerales, vegetales y animales- fabricación de concentrados aromáticos naturales, artificiales y sintéticos- fabricación de preparados para limpieza y abrillantamiento, desinfectantes, insecticidas, germicidas y fungicidas- fabricación de pinturas, esmaltes, lacas, barnices, selladores, solventes y de secado- fabricación de fertilizantes y agroquímicos- fabricación de productos farmacéuticos y veterinarios-fabricación de jabones, detergentes y velas-fabricación de perfumes y cosméticos- producción de etanol, metanol y similares; Industria de productos de materia plástica- fabricación de laminados plásticos- fabricación de artículos de plástico; Industria textil, confección, calzado y textiles: procesamiento de fibras textiles, vegetales, animales y sintéticas- fabricación y acabado de hilos y tejidos- teñido, estampado y otros acabados en piezas de ropa y artículos diversos de tejido- fabricación de componentes para el calzado y calzado; Industria de productos alimenticios y bebidas: procesamiento, molienda, el tostado y la fabricación de productos alimenticios- mataderos, frigoríficos, charqueadas y derivados de origen animal- fabricación de conserva-elaboración de pescado y conservas de pescado- preparación, procesamiento e industrialización de productos lácteos-

La primera polémica sobre este tema, aunque de manera menos compleja, estuvo relacionada con el carácter del rol de actividades presentadas por las referidas resoluciones del CONAMA. La doctrina discrepaba en cuanto su carácter “ejemplificativo o taxativo”, habiendo entonces una cierta confusión sobre la naturaleza de la lista de emprendimientos y actividades sujetas al Licenciamiento Ambiental y la obligatoriedad de elaborar el EIA/RIMA.

Para unos, las actividades y emprendimientos expresos en los listados tenían un carácter taxativo, es decir, conclusivo y excluyente, de modo que solamente aquellas actividades explícitas eran identificadas como sujetas al Licenciamiento Ambiental y al EIA/RIMA por ser consideradas potencial o efectivamente causadoras de impactos ambientales.<sup>1033</sup>

Sin embargo, la mayoría doctrinaria y jurisprudencial reconoce tranquilamente el carácter ejemplificativo del rol de emprendimientos y actividades

---

fabricación y refinación de azúcar- refinación/preparación de grasas y aceite vegetal- producción de mantequilla, el cacao, las grasas de origen animal para alimentación- fabricación de levaduras- fabricación de raciones balanceadas y alimentos preparados para animales- elaboración de vino y vinagre- fabricación de cervezas y maltas- fabricación de bebidas no alcohólicas, así como el embotellado y gaseificación de aguas minerales- fabricación de bebidas alcohólicas; Industria del tabaco: fabricación de cigarrillos puros o puritos y otras actividades de procesamiento en beneficio del tabaco; Otras industrias: plantas para la producción de hormigón- plantas de asfalto- los servicios de galvanoplastia; Obras civiles: carreteras, ferrocarriles, hidrobías, metropolitanos- las presas y los diques- canales de drenaje- rectificación del curso de agua- apertura de barras y canales de marea- adaptación de las cuencas hidrográficas- otras obras de arte, Servicios de Utilidades: a producción de energía termoeléctrica- la transmisión de energía eléctrica- plantas de tratamiento de agua- los interceptores, emisarios submarinos, estación de bombeo y tratamiento de aguas residuales- tratamiento y eliminación de residuos industriales (líquidos y sólidos)- tratamiento / disposición de residuos especiales, tales como agroquímicos y sus envases utilizados y el servicio de salud, entre otros- tratamiento y eliminación de residuos sólidos urbanos, incluidos los de fosa sépticas- dragado y derrocamientos en los cuerpos de agua- recuperación de aéreas contaminadas o deterioradas; Transporte, terminales y almacenes: transporte de mercancías peligrosas- transporte de gasoductos – marinas, puertos deportivos y aeropuertos- terminales de mineral, petróleo y sus derivados y productos químicos- los depósitos de productos químicos y mercancías peligrosas; Turismo: complejos turísticos y de ocio, incluyendo parques temáticos y pistas de carreras; Diversas actividades: división de la tierra- Polígono industrial; Las actividades agrícolas: proyecto agrícola- cría de animales- os proyectos de asentamiento y colonización; El uso de los recursos naturales: Forestal- la explotación económica madera o leña y de los subproductos forestales- gestión activa de la fauna exótica y la cría de la fauna silvestre- el uso del patrimonio genético natural- gestión de los recursos acuáticos vivos- introducción de especies exóticas y/o genéticamente modificados- el uso de la diversidad biológica por la biotecnología.

<sup>1033</sup> Sobre la confusión en cuanto al carácter del rol de emprendimientos y actividades sujetas al Licenciamiento Ambiental, véase TORRES, Marcos Abreu. “Aspectos polémicos do licenciamento ambiental”. Biblioteca Digital Fórum de Direito Urbano e Ambiental - FDU, Belo Horizonte, ano 5, n °25, jan./fev. 2006, pp. 3034-3040. Disponible en: <<http://www.editoraforum.com.br/bid/bidConteudoShow.aspx?idConteudo=34107>>. Aceso em: 10 março 2010.

descritos en las resoluciones CONAMA n° 01/86 y n° 237/97. Tratase de un rol de carácter ejemplificativo porque los listados de actividades y emprendimientos de las dichas resoluciones del CONAMA que están sujetos al Licenciamiento Ambiental, no se resumen apenas a sus relaciones y anexos expresamente allí señalados, de manera que es perfectamente posible ser ampliada, a criterio propio del Órgano Ambiental competente. Es decir, aunque no esté en el listado, determinado emprendimiento o actividad puede ser obligada por la Administración Pública competente a someterse al proceso de Licenciamiento Ambiental.<sup>1034</sup>

El carácter ejemplificativo de los listados, pudiendo en ellos permitir que se incluyan muchos otros tipos de emprendimientos y actividades, no despertó mayores dificultades doctrinales y jurisprudenciales. Sin embargo, lo mismo no puede decirse con respecto a la renuncia de los estudios EIA/RIMA cuando circunstancialmente no se verifica la significancia del impacto ambiental de las actividades enumeradas.

Para unos, predomina la posición doctrinaria de la no obligatoriedad de la elaboración del EIA/RIMA, teniendo por fundamento, además de diversas normas del propio CONAMA<sup>1035</sup>, la propia Resolución CONAMA n° 237/97, que en su artículo

---

<sup>1034</sup> Esta teoría tiene como principales fundamentos: la propia terminología descrita en el artículo 2° de la Resolución CONAMA 01/86, cuando utiliza el término “tales como”, que según la doctrina y jurisprudencia indica que esta expresión debe ser entendida en el sentido de que, no solamente las actividades constantes del listado deberán obligatoriamente sometidas al Licenciamiento Ambiental y al EIA/RIMA. Es decir, otras actividades podrán ser añadidas al lista. Además, las grandiosas dimensiones territoriales del país y su rico ecosistema, con características peculiares en cada región, justifican que cada Estado brasileño esté autorizado a identificar y determinar cuales emprendimientos y actividades presentan o no riesgos ambientales. Sobre este tema, véase: LEME MACHADO, Paulo Affonso, *Direito Ambiental Brasileiro*, 18° ed., Malheiros, São Paulo, 2010, p. 240; TORRES, Marcos Abreu. “Aspectos polêmicos do licenciamento ambiental”. *Biblioteca Digital Fórum de Direito Urbano e Ambiental - FDU*, Belo Horizonte, ano 5, n° 25, jan./fev. 2006, pp. 3034-3040. Disponible en: <<http://www.editoraforum.com.br/bid/bidConteudoShow.aspx?idConteudo=34107>>. Acesso em: 10 março 2010 y SIRVINSKAS, Luís Paulo. *Manual de Direito ambiental*. 8° ed., Saraiva, São Paulo, 2010, pp. 219-220. También las jurisprudencias de los siguientes Tribunales: Tribunal de Justicia del Estado de Rio Grande del Norte, Apelación Civil 36624 RN AC 63175, Tercera Cámara de Derecho Civil, Relator Desembargador: Vivaldo Pinheiro, juzgado en 23/05/2011; Tribunal Regional Federal 4ª Región (TRF4), Recurso n° 2009.04.00.025328-8/PR, 4ª Turma, Relatora: Juiz Federal MÁRCIO ANTÔNIO ROCHA, juzgado en 17/12/2009, publicación D.E. 19/01/2010 y Tribunal de Justicia del Estado del Paraná, Apelación Civil 4314289 PR 0431428-9., Quinta Cámara Civil, Relator Desembargador: Eduardo Sarrão, juzgado en 12/08/2008.

<sup>1035</sup> Como ejemplo de normas diversas del propio CONAMA, Ricardo Carneiro señala las siguientes: “extração de minerais de Classe II (cf. art. 3° da Resolução n° 10, de 06.12.1990) e, ao depois, para qualquer outra modalidade de obra ou atividade (cf. art. 32, parágrafo único da Resolução n° 237, de 19.12.1997), diretriz essa também mantida na Resolução n2 347, de 10.09-2004 (cf. art. 82) e na recente Resolução n° 369/2006 (cf. art. 7a, §1°). Véase CARNEIRO, Ricardo. *Mineração no bioma da Mata Atlântica: novas diretrizes da Lei n° 11.428, de 22.12.2006*. In: FARIAS, Talden; COUTINHO,

3º<sup>1036</sup> confirió amplia dosis de discrecionalidad al Órgano Ambiental competente a fin de evaluar, en cada caso concreto, la necesidad o no de sometimiento y elaboración de EIA/RIMA a cualquier especie de emprendimiento y actividad, desde que presente formalmente la motivación del acto administrativo.<sup>1037</sup>

Todas estas normas regulatorias están alineadas con el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 225, párrafo 1º, inciso IV de la Constitución Federal, que exige un estudio previo para la instalación de obras o actividades que pueden causar una degradación significativa del medio ambiente. De tal manera que el EIA /RIMA sólo es necesario en determinadas situaciones, o sea, en las causadoras de expresiva potencialidad de lesión al medio ambiente. Por lo tanto, no es necesario en absoluto cuando se trata de cambios menos significativos sobre el medio ambiente.

Aquí, observase que en la definición sobre el alcance de esta herramienta analítica, la Constitución Federal hace un uso claro del concepto jurídico indeterminado<sup>1038</sup>, lo cual pasa a depender de revelación interpretativa o incluso de orientaciones añadidas por los organismos reguladores competentes.<sup>1039</sup>

---

Francisco Seráfico da Nóbrega (Coord.). Direito ambiental: o meio ambiente e os desafios da contemporaneidade. . Editora Fórum, Belo Horizonte, 2010, p. 459.

<sup>1036</sup> Artículo 3º de la Resolución CONAMA nº 237/97: Art. 3º. A licença ambiental para empreendimentos e atividades consideradas efetiva ou potencialmente causadoras de significativa degradação do meio dependerá de prévio estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto sobre o meio ambiente (EIA/RIMA), ao qual dar-se-á publicidade, garantida a realização de audiências públicas, quando couber, de acordo com a regulamentação. Parágrafo único. O órgão ambiental competente, verificando que a atividade ou empreendimento não é potencialmente causador de significativa degradação do meio ambiente, definirá os estudos ambientais pertinentes ao respectivo processo de licenciamento.

<sup>1037</sup> En este sentido: CARNEIRO, Ricardo. Mineração no bioma da Mata Atlântica: novas diretrizes da Lei n º 11.428, de 22.12.2006. In: FARIAS, Talden; COUTINHO, Francisco Seráfico da Nóbrega (Coord.). Direito ambiental: o meio ambiente e os desafios da contemporaneidade. . Editora Fórum, Belo Horizonte, 2010, pp. 459-460; MILLARÉ, Edis, Direito do ambiente, 3º edición, Revista dos Tribunais, São Paulo, 2004, p. 449. También Tribunal Regional Federal 4ª Región (TRF4), Recurso nº 00133652620104040000, Quarta Turma, Relator Juez Federal : Jorge Antonio Maurique, publicación D.E. 19/08/2010 y Tribunal Regional Federal 4ª Región (TRF4), Recurso nº 0008648-68.2010.404.0000, Quarta Turma, Relator Juez Federal : Jorge Antonio Maurique, publicación D.E. 03/12/2010.

<sup>1038</sup> Sobre el carácter indeterminado del concepto jurídico utilizado por el constituyente en cuanto actividad o emprendimiento potencialmente causadores de significativo deterioro ambiental, Joaquim G. Canotilho y José Rubens M. Leite señalan que: “Em 1988, com o advento da Constituição, o estudo prévio de impacto ambiental foi elevado à condição de norma constitucional. Aparte o inegável avanço trazido pelo constituinte, remanesce como crítica a imprecisão do conceito obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente. Inicialmente, convém mencionar que a norma constitucional contida no § 1º, IV, do art. 225 da Carta Magna regula de forma vinculada o conteúdo da atividade do Poder Público. Isso significa que, havendo pedido de licença para a

Además, para ellos, la Resolución CONAMA n° 237/97 cambió la situación a través de su artículo 3°, que trajo un rol de emprendimientos y actividades sujetos al Licenciamiento Ambiental más amplio que lo previsto en la Resolución COMANA n° 01/86, sin embargo, no vincula el Licenciamiento Ambiental a la realización del EIA/RIMA. Así, las actividades apuntadas en el Anexo 1 de la Resolución CONAMA n° 237/97 están obligadas a pasar por un proceso de Licenciamiento Ambiental, conforme establece su artículo 2°, que por su vez, podrá o no tener respaldo en el EIA/RIMA, teniendo en cuenta que el artículo 3° no estableció para los emprendimientos y actividades señaladas en el Anexo 1 cualquier presunción de potencialidad de causaren significativo impacto ambiental.

Para otros, prevalece el entendimiento en la doctrina y jurisprudencia de que las hipótesis de actividades establecidas por la Resolución CONAMA n° 01/86 se rigen por el “principio de la obligatoriedad”, según lo cual la Administración Pública competente debe, y no simplemente puede, exigir el sometimiento a los estudios EIA/RIMA. Es decir, el dispuesto en el artículo 2° de la dicha Resolución CONAMA solamente es ejemplificativo para permitir la adición otras actividades, sin embargo, es obligatorio la elaboración del EIA/RIMA en cuanto aquellas allí relacionadas.

A tal efecto, existe una presunción absoluta de necesidad, que elimina el EIA/RIMA del ámbito del poder discrecional de la Administración Pública.<sup>1040</sup> Incluso

---

instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, o administrador público terá de exigir a realização do estudo prévio de impacto ambiental. Se não há espaço para subjetividade quanto à exigência ou não do EPIA, resta ao administrador discricionariedade com relação à identificação - e não escolha - do motivo do ato administrativo. Essa discricionariedade decorre justamente do caráter indeterminado do conceito utilizado pelo constituinte.” GOMES CANOTILHO, José Joaquim; MORATO LEITE, José Rubens (Org.). *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*, parte II, 3 ed., editora Saraiva, São Paulo, 2010, p. 272.

<sup>1039</sup> CARNEIRO, Ricardo. *Mineração no bioma da Mata Atlântica: novas diretrizes da Lei n° 11.428, de 22.12.2006*. In: FARIAS, Talden; COUTINHO, Francisco Seráfico da Nóbrega (Coord.). *Direito ambiental: o meio ambiente e os desafios da contemporaneidade*. Editora Fórum, Belo Horizonte, 2010, pp. 459-460.

<sup>1040</sup> Em cuanto al carácter obligatorio, según la presunción absoluta de que las actividades previstas en el listado de la Resolución CONAMA n° 01/86 son potencialmente causadoras de significativa degradación ambiental, además de su carácter de acto administrativo vinculado-reglado, véase: TRENNEPOHL, Curt; TRENNEPOHL, Terence. *Licenciamiento ambiental*. 3° edición, Impetus, Niterói, 2010, p. 36; HERMAN BENJAMIN, Antônio y MILARÉ, Edis. “Estudo Prévio de Impacto Ambiental”. In *Revista dos Tribunais*, São Paulo, 1993, p. 31; CAPPELLI, Sílvia. “O estudo de impacto ambiental na realidade brasileira”. *Revista do Ministério Público do Estado de Rio Grande do Sul*, Porto Alegre, n. 27, p. 54, 1992; VALERY MIRRA, Álvaro Luiz. “Impacto ambiental. Aspectos da Legislação Brasileira”. 3. ed.,

en relación con la polémica del concepto jurídico indeterminado de significativo impacto ambiental, los adeptos de esta posición doctrinaria entienden que no existe discrecionalidad administrativa en la interpretación concreta de impacto ambiental significativo para fines de exigencia o no de elaboración de EIA/RIMA.<sup>1041</sup>

Para ellos, la ventaja del rol ejemplificativo de la Resolución CONAMA n° 01/86 está caracterizada en retirar la discrecionalidad de la Administración Pública para licenciar tales emprendimientos y actividades. En caso de figurar en aquél listado, el Órgano Licenciador no podrá dispensar el EIA/RIMA, bajo pena de ser considerado nulo todo el proceso administrativo, una vez que sería considerado como un acto administrativo vinculado, tras la presunción absoluta de que las actividades previstas en la dicha resolución son potencialmente causadoras de significativo impacto ambiental.

En realidad, tomando por base los principios del Derecho Ambiental, en especial el Principio de la Prevención, notase que la doctrina y jurisprudencia brasileña están apoyando este último entendimiento, es decir, la posición según la cual para todas las actividades señaladas en el artículo 2° de la Resolución CONAMA n° 01/86, existe la presunción de necesidad de elaboración de EIA/RIMA en el proceso de Licenciamiento Ambiental, sin perjuicio de su exigencia en todas las demás actividades consideradas potencialmente causadoras de significativo impacto ambiental.

En que pese la demasiada demora y una cierta deficiencia en relación a una perfecta estructura y conocimientos para la elaboración del EIA/RIMA<sup>1042</sup>, no hay

---

Oliveira Mendes, São Paulo, 2006. pp. 54-63. También en la jurisprudência: Tribunal de Justicia del Estado de Santa Catarina, Agravo de Instrumento SC 2007.025949-1 Tercera Camara de Derecho Público, Relator: Pedro Manoel Abreu, juzgado en 05/11/2010; Tribunal de Justicia del Estado de Santa Catarina, Apelación Civil SC 2009.006019-9, Tercera Camara de Derecho Público, Relator: Luiz César Medeiros, juzgado en 04/12/2009 y Tribunal de Justicia del Estado de Rio Grande del Norte, Apelación Civil 2002.000407-9 RN, Segunda Cámara de Derecho Civil, Relatora Desembargadora: Judite Nunes, juzgado en 16/08/2002.

<sup>1041</sup> DI TRINDADE AMADO, Frederico Augusto, *Direito Ambiental Esquemático*, 2° ed., Método, São Paulo, 2011, pp. 117-118.

<sup>1042</sup> Sobre los problemas en cuanto a la demora en la elaboración y la falta de conocimientos y estructura a la hora de elaboración de EIA/RIMA, véase SILVEIRA DA ROSA, Patrícia, *O Licenciamiento Ambiental à Luz da Teoria dos Sistemas Autopoiéticos*. Ed. Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2009, pp. 137-140 y TRENNEPOHL, Curt; TRENNEPOHL, Terence. *Licenciamiento ambiental*. 3° edición, Impetus, Niterói, 2010, p. 36.

dudas sobre el avance legislativo y jurisprudencial brasileño en cuanto la utilización de estos institutos direccionados a la prevención y protección ambiental.

### **3.5.4 - El resultado de EIA/RIMA y su polémica repercusión en el Licenciamiento Ambiental: ¿acto vinculante o discrecional?**

El Estudio de Impacto Ambiental/RIMA es el más conocido estudio medioambiental, lo que representa un corolario de informaciones, análisis y propuestas dirigidas para orientar la decisión de la Autoridad Pública competente sobre la concordancia o no con la actividad que se pretende desarrollar o el emprendimiento que se busca establecer.

La cuestión controvertida está relacionada a la influencia del resultado del EIA/RIMA aprobado sobre el proceso de Licenciamiento Ambiental. Las divergencias doctrinarias y jurisprudenciales se refieren a la vinculación o no del Órgano Ambiental competente en cuanto a la conclusión del dicho estudio e informe. Es decir, si la conclusión del estudio vincula y limita o no la decisión administrativa en cuanto a la concesión de Licencia Ambiental (Autorización o Permiso Ambiental), volviendo a la cuestión de la discrecionalidad o vinculación del Órgano Ambiental competente a la hora de decidir en ámbito del proceso de Licenciamiento Ambiental.<sup>1043</sup>

Una parte minoritaria de la doctrina comparte la idea de que el contenido aprobado de EIA/RIMA vincula la decisión del Órgano Público Ambiental competente, teniendo en cuenta su carácter de acto administrativo vinculado-reglado y el respeto a los principios del Derecho Ambiental, sobre todo el de la Prevención. Para ellos, lo que

---

<sup>1043</sup> Patrícia Silveira da Rosa analiza estas divergencias haciendo las siguientes consideraciones: “Uma vez aprovado o estudo, a conclusão emitida pela equipe que o elaborou vincula o órgão ambiental no licenciamento ambiental? Em outras palavras, se a conclusão do estudo é no sentido da viabilidade do empreendimento, deve, necessariamente, ser concedida a licença? Se a conclusão do estudo é pela não implantação do empreendimento, deve, necessariamente, ser negada a licença? Se o EIA aponta alguma alternativa para o projeto, deve ela ser seguida pelo órgão ambiental?. Véase SILVEIRA DA ROSA, Patrícia, O Licenciamento Ambiental à Luz da Teoria dos Sistemas Autopoiéticos. Ed. Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2009, pp. 129-130. También MARTINS SILVA, Américo Luís. Direito do meio ambiente e dos recursos naturais. v. 1, Revista dos Tribunais, . São Paulo, 2005, p. 351.

vale es la conclusión del EIA/RIMA, independientemente de ser favorable o no a la concesión de la otorga de la Licencia, Autorización o Permiso Ambiental.<sup>1044</sup>

En la misma línea de pensamiento, existen doctrinadores que defienden la idea de que solamente la existencia de EIA/RIMA favorable a la concesión de otorga ambiental a la actividad o emprendimiento, condiciona de forma vinculante a la Autoridad Pública Ambiental competente a la otorga de la Licencia Ambiental. El principal fundamento está en el derecho del emprendedor a desarrollar su actividad económica, integrando y equilibrando los fundamentos constitucionales de la libre iniciativa (artículo 170 de la Constitución Federal brasileña) y el desarrollo sostenible.<sup>1045</sup>

Sin embargo, la mayoría doctrinaria y jurisprudencial entiende que el Órgano Administrativo Ambiental competente no está vinculado a las conclusiones del EIA/RIMA, acercándose a la característica de un acto administrativo discrecional, aunque con cierta dosis de limitación, llevando en cuenta que deberá fundamentar y motivar el acto administrativo decisorio, bajo pena de ser considerado nulo y ser rechazada en la esfera administrativa o judicial.<sup>1046</sup>

---

<sup>1044</sup> En este sentido: LEME MACHADO, Paulo Affonso, *Direito Ambiental Brasileiro*, 18º ed., Malheiros, São Paulo, 2010, p. 242 y DA SILVA, Américo Luís, *Direito do meio ambiente e dos recursos naturais*, RT, São Paulo, v. I, 2005, p. 351, FARINHA, Renato, *Direito Ambiental*. Edijur, Leme, 2006, p. 59 y JELINEK GARCEZ, Rochelle, *Licenciamento ambiental e urbanístico para o parcelamento do solo urbano*. In: BENJAMIN, Antônio Herman de Vasconcellos e (Org.). *Paisagem, natureza e direito*. São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde, 2005. v. 2 y VAZ CERQUINHO, Maria Cuervo Silva, *Do Impacto Ambiental*. Revista dos Tribunais, n. 637, São Paulo, nov. 1988, p. 28.

<sup>1045</sup> Celso Antonio Pacheco Fiorillo considera que: “Concluimos, portanto, que, na medida em que o EIA/RIMA favorável condiciona a autoridade à outorga de licença ambiental, inexistem óbices para que a ordem jurídica do capitalismo esteja plenamente adaptada às necessidades de desenvolvimento da pessoa humana como valor maior protegido pelo Direito Ambiental brasileiro”. PACHECO FIORILLO, Celso Antonio. *Curso de direito ambiental brasileiro*, 11º ed., Saraiva, São Paulo, 2010, p. 222. También Tribunal Regional Federal 3ª (TRF 3ª), Recurso de Agravo de Instrumento nº 2001.03.00.0000007-5 SP, Relatora: Desembargadora Federal MARLI FERREIRA.

<sup>1046</sup> Comparten, entre otros, esta posición: DI TRINDADE AMADO, Frederico Augusto, *Direito Ambiental Esquemático*, 2º ed., Método, São Paulo, 2011, pp. 119-120; VALLE FIGUEIREDO, Lúcia. “Discriminação constitucional das competências ambientais: aspectos pontuais do regime jurídico das licenças ambientais”. *Interesse Público*, Belo Horizonte, v. 6, n. 28, nov. 2004, pp. 13-28. Disponible en: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/30958>>. Acceso en: 30 jun. 2011 y BUZELATO PRESTES, Vanêsa. “Instrumentos legais e normativos de competência municipal em matéria ambiental”. *Fórum de Direito Urbano e Ambiental- FDU*, Belo Horizonte, vol. 1, n. 1, jan. 2002. Disponible en: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/31145>>. Acceso en: 22 nov. 2011.



Los principales argumentos de esta posición son bastante convincentes por estar más cercanos a los principios ambientales. Por ejemplo, la posibilidad de otorgar una Licencia Ambiental, a pesar de que el estudio previo de impacto ambiental sea desfavorable, justificase y encuentra respaldo en la interpretación armonizada de los artículos 170, inciso V, y 225 de la Constitución Federal. Estos dispositivos constitucionales fijan, en el plan normativo interno, las opiniones doctrinales del desarrollo sostenible a fin de permitir un perfecto equilibrio entre la protección del medio ambiente y la libre competencia, orientadoras del desarrollo económico.<sup>1047</sup>

Así mismo, el hecho de EIA/RIMA ser un estudio amplio y merecedor de complejas y sofisticadas interpretaciones, sobre todo cuando tiene que especificar los inconvenientes y convenientes de un determinado emprendimiento o actividad, así como ofrecer soluciones adecuadas para mitigar los impactos ambientales negativos y también de las medidas compensatorias, demuestra su carácter peculiar y concreto de cada lugar y región, lo que justifica una cierta discrecionalidad al Órgano Público a la hora de analizar los hechos y orientaciones para manifestar su decisión .

Otros autores señalan la ausencia de cualquier orden legal para ordenar que la vinculación del Administrador Público al EIA/RIMA, además de la necesidad de la Administración Pública tener un cierto grado de discrecionalidad para decidir tal cuestión, pues no pocas veces, existirán intereses sociales relevantes para justificar la adopción de una posición determinada. Por otra parte, el Administrador no puede dejar de abordar todas las cuestiones planteadas en el EIA/RIMA, simplemente rechazando sus conclusiones. Él no está obligado a ellos, pero sin duda debe manifestar de forma expresa los motivos de su desacuerdo.<sup>1048</sup>

Como hemos visto, tal omisión podría dar lugar a la nulidad del acto administrativo y graves consecuencias jurídicas, caracterizando el EIA/RIMA como un instrumento de prevención ambiental que refleja directamente en la discrecionalidad del Órgano Público Ambiental competente. Ello justamente porque limita el poder

---

<sup>1047</sup> PACHECO FIORILLO, Celso Antonio. Curso de direito ambiental brasileiro, 11º ed., Saraiva, São Paulo, 2010, pp. 121-122.

<sup>1048</sup> PASSOS DE FREITAS, Vladimir, Direito Administrativo e Meio Ambiente, 4º ed., Juruá, Curitiba, 2010, p. 111.

discrecional a medida que restringe la libertad de los responsables por las decisiones, exigiendo que en la motivación expresa del acto administrativo esté presente el análisis ambiental.<sup>1049</sup>

Luego, concluyese que aunque haya discrepancias doctrinarias y jurisprudenciales, la posición mayoritaria es en el sentido de que existe una discrecionalidad limitada en la tomada de decisiones del Órgano Ambiental competente respecto a la concesión o no de la Licencia Ambiental (Autorización o Permiso Ambiental), pues siendo imposible el legislador prever todas las situaciones, lo más cierto es que el Administrador, que posee mayor cercanía con los casos concretos, tenga una margen de libertad, dentro de la ley, a fin de compatibilizar los intereses envueltos, es decir, el desarrollo económico y social y la defensa del medio ambiente.

### **3.6 - Cuestiones controvertidas sobre la Naturaleza Jurídica del Licenciamiento Ambiental y sus consecuencias**

Ya en su definición encontramos en la doctrina brasileña posiciones divergentes. Conocer la naturaleza jurídica de un instituto jurídico es lo mismo que establecer su lugar en el ámbito jurídico, es decir, elaborar su significado frente al Derecho. Ello tiene demasiada importancia porque especifica el régimen jurídico y apunta sus principales efectos.

Aquí, la cuestión está delineada en torno de ser el dicho instrumento de la Política Nacional del Medio Ambiente considerado un “procedimiento administrativo” o “proceso administrativo”, y las respectivas consecuencias. Aunque la gran mayoría doctrinaria no haya dedicado debates e imputado grande importancia relacionado a este tema, limitándose prácticamente repetir lo que dice el artículo 1, inciso I de la

---

<sup>1049</sup> HERMAN BENJAMIN, Antônio y MILARÉ, Edis, “Estudo Prévio de Impacto Ambiental”. In Revista dos Tribunais, São Paulo, 1993. En este mismo sentido José J. Gomes Canotilho y José R. Morato Leite consideran que: “É importante mencionar que, muito embora as conclusões oriundas do estudo prévio de impacto ambiental não vinculem a decisão administrativa com relação ao licenciamento da atividade pretendida, elas constituem um limite à liberdade de atuação do Poder Público. Isso significa que o administrador público poderá optar por uma solução distinta daquela proposta pelo RIMA, desde que tal decisão seja devidamente motivada e justificada. No entanto, a adoção de solução contrária à proteção do meio ambiente implicará a ilegalidade da obra ou atividade”. GOMES CANOTILHO, José Joaquim; MORATO LEITE, José Rubens (Org.). Direito Constitucional Ambiental Brasileiro, parte II, 3 ed., editora Saraiva, São Paulo, 2010, pp. 271-272.

Resolución CONAMA n° 237/97, es decir, atribuyendo al Licenciamiento Ambiental la naturaleza jurídica de procedimiento administrativo<sup>1050</sup>, hay importantes juristas que defienden tener el Licenciamiento Ambiental la naturaleza jurídica de proceso administrativo.<sup>1051</sup>

Para esta minoría doctrinaria, la falta de discusión, la imprecisión terminológica adoptada por la propia legislación ambiental, que suele a utilizar las dos terminologías en momentos distintos<sup>1052</sup>, llevan a creer que la clasificación del Licenciamiento Ambiental como procedimiento administrativo no sirve de fundamento para la definición de su naturaleza jurídica, además de justificaren la defensa de una mayor discusión sobre el tema.<sup>1053</sup>

El procedimiento administrativo es una sucesión de actos administrativos, itinerario y encadenada, objetivando todos a un resultado final y conclusivo.<sup>1054</sup> El procedimiento administrativo tramita dentro de la propia Administración Pública y

---

<sup>1050</sup> Entre los autores que adoptan esta teoría están: SIRVINSKAS, Luís Paulo. Manual de direito ambiental. 8° ed., Saraiva, São Paulo, 2010, p. 225; FINK, Daniel Roberto. O controle jurisdicional do licenciamento ambiental. In: FINK, Daniel Roberto; ALONSO JÚNIOR, Hamilton; DAWALIBI, Marcelo (Org.). Aspectos jurídicos do licenciamento ambiental. 3° ed., Forense Universitária, Rio de Janeiro, 2004, p. 76; ASSIS OLIVEIRA, Antônio Inagê de. Introdução à legislação ambiental brasileira e licenciamento ambiental, Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2005, p. 361, entre otros.

<sup>1051</sup> La teoría de que la naturaleza jurídica del Licenciamiento Ambiental es la de proceso administrativo es defendida por algunos autores como: LOPES QUEIROZ, João Eduardo. Processo administrativo de licenciamento ambiental: licenciamento ambiental da atividade agropecuária: exigência de licenciamento para a obtenção de crédito rural. Fórum de Direito Urbano e Ambiental- FDU, Belo Horizonte, n. 17, 2004, p. Disponible en: <<http://www.editoraforum.com.br/bid/bidConteudoShow.aspx?idConteudo=11406>>. Acceso en: 11 marzo 2010; FARIAS, Talden. Licenciamento Ambiental: Aspectos teóricos e práticos. 2° ed., Ed. Fórum, Belo Horizonte, 2010, pp. 141-145; MEDAUAR, Odete. Direito administrativo moderno. 15° ed. Revista dos Tribunais, São Paulo, 2011, p. 177.

<sup>1052</sup> Las Resoluciones n° 237/97, n° 006/88 y n° 308/02 del CONAMA refiérense al Licenciamiento Ambiental como proceso administrativo, contrariando la propia definición legal contenida en la primera Resolución aquí citada.

<sup>1053</sup> FARIAS, Talden. Licenciamento Ambiental: Aspectos teóricos e práticos. 2° ed., Ed. Fórum, Belo Horizonte, 2010, p. 141.

<sup>1054</sup> Celso Antonio Bandeira de Mello define así este concepto, sin embargo no hacia la diferenciación entre Procedimiento y Proceso Administrativo hasta el surgimiento de la Ley Federal n° 9.784 de 1999, la cual reglamentó el proceso administrativo en ámbito de la Administración Pública Federal. Para el dicho autor, la referida ley pone fin a la discordia de la terminología en cuanto este tema, siendo ahora lo más adecuado el término “proceso”, una vez que el “procedimiento” es la modalidad ritual de cada proceso. BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Derecho Administrativo. 1° ed. en Español, México, Porrúa, 2006, pp.423-425.

conlleva a la decisión sobre el interés del administrado, sin siquiera haber ningún tipo de intervención por parte de este.<sup>1055</sup>

Percibiese que el procedimiento administrativo es un conjunto de actos administrativos ordenados y secuenciales practicados por la Administración Pública y representados por documentos oficiales, que conllevan a una decisión final, sin ninguna participación del interesado o administrado.

Ya el proceso administrativo es definido por la doctrina como un conjunto de actos administrativos basados por leyes y destinados a una decisión final, y que asegura la disciplina amplia de la relación jurídica entre administrados y Administración Pública.<sup>1056</sup> El proceso administrativo también puede ser considerado como un conjunto de actos encadenados practicados por la Administración Pública, que garantiza al administrado o interesado su intervención directa y la amplia defensa en sus respectivos intereses o conflictos frente al Poder Público.<sup>1057</sup> Tiene la función de establecer parámetros a la actuación de la Administración Pública de modo que los actos administrativos estén vinculados a dichos parámetros, bajo pena de nulidad.

Sería una sucesión encadenada de actos administrativos donde implica vínculos jurídicos entre sujetos, de manera a comprender derechos, deberes, poderes y facultades en la relación procesal, en lo cual también conlleva una decisión final.

A partir de ello, podemos decir que tanto el procedimiento administrativo cuanto el proceso administrativo son un conjunto de actos administrativos encadenados y secuenciales que terminan con un resultado final, a través de un acto administrativo final. La diferencia es que el proceso administrativo es más complejo y trata disciplinar la relación jurídica entre administrado y Administración Pública, tratando de cuestiones

---

<sup>1055</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos, Manual de Direito Administrativo, 24 ° ed, Lumen Júris, Rio de Janeiro, 2011, pp. 140-141.

<sup>1056</sup> LOPES QUEIROZ, João Eduardo. Processo administrativo de licenciamento ambiental: licenciamento ambiental da atividade agropecuária: exigência de licenciamento para a obtenção de crédito rural. Fórum de Direito Urbano e Ambiental- FDU, Belo Horizonte, n. 17, 2004, pp. 1903-1910, Disponible en: <<http://www.editoraforum.com.br/bid/bidConteudoShow.aspx?idConteudo=11406>>. Acceso en: 11 marzo 2010.

<sup>1057</sup> Sobre el tema, véase DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 18° ed. São Paulo: Atlas, 2005, pp. 543-545.

como participación directa en el proceso por las partes, asegurando sus derechos y defensas, señalando deberes y respetando principios del Derecho Administrativo.

Por lo tanto, afirmar que el Licenciamiento Ambiental es simplemente un conjunto de actos que busca al final la concesión de la Licencia Ambiental debida, sea Licencia Previa, Licencia de Instalación o Licencia de Operación, es decir, un procedimiento administrativo, no está de acuerdo con la esencia de la verdadera naturaleza jurídica del dicho instituto. Ello porque el Licenciamiento Ambiental debe ser instituido con reglas claras y previamente establecidas para poder garantizar los derechos de los interesados en la solicitud de la Licencias Ambientales.<sup>1058</sup>

En este contexto, el proceso administrativo permite la ampliación del sistema administrativo con la participación de nuevos legitimados. Asimismo, como consecuencia, se expande tanto el objeto de la decisión administrativa, como el propio proceso administrativo al resguardar la tutela de la posición jurídica de terceros, concedida legalmente. A esta pluralidad de efectos también están la necesaria expansión de los medios y plazos de publicidad de los actos de procedimentales.<sup>1059</sup>

Luego, algunos doctrinadores no admiten que aún continúen clasificando el Licenciamiento Ambiental como procedimiento administrativo, pues es claro y evidente que las características del Licenciamiento corresponden a las del proceso administrativo.<sup>1060</sup>

---

<sup>1058</sup> Las características del Licenciamiento Ambiental tienen perfecta correlación con el proceso administrativo por estar compuesto de varias fases y por tratarse de un acto administrativo complejo direccionado a verificar las adecuaciones jurídicas y técnicas pertinentes a la concesión de las Licencias Ambientales. El proceso administrativo del Licenciamiento Ambiental tiene sus procedimientos y formas previamente definidos por legislación ambiental correspondiente, lo que asegura mayor participación ciudadana y seguridad tanto para los administrados cuanto a la Administración Pública. LOPES QUEIROZ, João Eduardo. *Processo administrativo de licenciamento ambiental: licenciamento ambiental da atividade agropecuária: exigência de licenciamento para a obtenção de crédito rural*. Fórum de Direito Urbano e Ambiental- FDU, Belo Horizonte, n. 17, 2004, pp. 1903-1910, Disponible en: <<http://www.editoraforum.com.br/bid/bidConteudoShow.aspx?idConteudo=11406>>. Acceso en: 21 marzo 2010.

<sup>1059</sup> CESAR DE OLIVEIRA, Maria Cristina. *Atividades impactantes. Licenças e autorizações administrativas*. Bibliotecas Digitais Interesse Público - IP, Belo Horizonte, ano 12, n. 60, mar./abr. 2010, pp. 191-206. Disponible en: <<http://www.editoraforum.com.br/bid/bidConteudoShow.aspx?idConteudo=66594>>. Acceso en: 8 jun. 2010.

<sup>1060</sup> Talden Farias explica que: "Por ser um dos importantes instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, e provavelmente o mais eficaz, não é admissível que o licenciamento continue sendo tratado

Realmente, las características del Licenciamiento Ambiental se encajan perfectamente a las características del proceso administrativo, o sea, por ser un acto administrativo complejo, compuesto por varias etapas encadenadas que reglamenta el vínculo jurídico entre las partes, asegurando la participación directa, defensa y publicidad a la hora de ser decidido sobre la localización, instalación, ampliación y operación de actividades utilizadoras de recursos ambientales y efectiva o potencialmente contaminantes.

### **3.6.1 - Efectos oriundos de la clasificación de la naturaleza jurídica**

La clasificación del Licenciamiento Ambiental como proceso administrativo genera algunos efectos muy positivos a la efectiva prevención y protección ambiental. Teniendo las características del proceso administrativo, el Licenciamiento Ambiental también tendrá vinculación a los principios del Derecho Administrativo, es decir, constituye un instrumento capaz de propiciar un mayor control social al permitir el acceso público a los documentos e intervenciones directas. También podrá garantizar la transparencia de los actos administrativos, la publicidad y realización de audiencias públicas. Igualmente, la amplia defensa, el requerimiento de pruebas, seguridad jurídica, etc.<sup>1061</sup>

Como proceso administrativo, el Licenciamiento Ambiental, al contrario del restricto procedimiento administrativo, permite aumentar el acceso, la transparencia y la

---

como um procedimento administrativo e não como um processo administrativo. Na verdade, as características do licenciamento correspondem perfeitamente às do processo administrativo, a exemplo da obrigatoriedade do estabelecimento de publicidade, de acesso aos autos, de contraditório, de ampla defesa, de motivação e do dever de decidir". Véase FARIAS, Talden. *Licenciamento Ambiental: Aspectos teóricos e práticos*. 2º ed., Ed. Fórum, Belo Horizonte, 2010, p. 148.

<sup>1061</sup> Paulo de Bessa Antunes considera que "O reconhecimento do licenciamento como processo administrativo e não como mero procedimento implica a admissão do direito de apresentar recursos, formular defesas específicas, apresentar pareceres técnicos e análises que se façam necessárias para a defesa dos direitos e interesses em jogo. Por outro lado, implica a adoção de prazos mais estáveis e peremptórios tanto para os interessados como para a própria administração. Há uma evidente impropriedade técnica nas definições normativas que têm insistido em classificar o licenciamento ambiental como mero procedimento, impropriedade que, aliás, é desmentida por normas que asseguram um determinado grau de contraditório às partes interessadas. No licenciamento, são discutidos direitos extremamente importantes tanto para o empreendedor como para as comunidades situadas na área de influência do empreendimento e, evidentemente, tais direitos não podem sofrer menoscabo. Por outro lado, o estabelecimento de regras claras no processo de licenciamento ambiental, com a definição precisa da participação do público, com a definição de prazos." BESSA ANTUNES, Paulo de. *Direito Ambiental* 12º ed., Lúmen Júris, Rio de Janeiro, 2010, p. 150.

seguridad jurídica, una vez que en esta calidad, consiente los medios administrativos y legales para alcanzar la efectividad del derecho fundamental al medio ambiente ecológicamente equilibrado.

### **3.6.2 - Problemas generales relacionados al tema**

La indefinición de la naturaleza jurídica del Licenciamiento Ambiental puede generar problemas como la confusión legislativa e incluso la equivocación de Órganos Administrativos Ambientales en cuanto al uso preciso de la terminología. Esto afecta negativamente la efectiva legitimidad ciudadana en cuanto su participación directa, a través de intervenciones como parte, o incluso de aportar documentos y solicitar información en el proceso administrativo de Licenciamiento Ambiental.

El Licenciamiento Ambiental clasificado como procedimiento administrativo podría dificultar la publicidad de los actos administrativos, el derecho al acceso al proceso y documentos, perjudicando el interés comunitario local. Del mismo modo vulnerar la amplia defensa, además de quedarse sometido a la falta de parámetros administrativos y poca transparencia, permitiendo quizá, actos arbitrarios e ilegales por parte del Poder Público.

El hecho de no existir una definición exacta de derechos y deberes de los Órganos Ambientales y de los administrados o de los interesados en el Licenciamiento Ambiental, puede permitir una cierta libertad al Poder Público, a través de los Órganos Ambientales, en el sentido de dificultar o hasta mismo simplificar el Licenciamiento Ambiental de acuerdo con los intereses políticos, económicos, personales y religiosos de sus representantes legales. De igual forma, dejar confusa y desordenada la actuación de las partes e interesados, puede causar un retraso injustificado de la conclusión del Licenciamiento Ambiental, contribuyendo a la inseguridad jurídica.<sup>1062</sup>

A tal efecto, medidas como una legislación más simple, sin embargo, más completa, clara y objetiva en el sentido de definir con exactitud la naturaleza jurídica del Licenciamiento Ambiental, sería un buen paso a la mejora y evolución de la

---

<sup>1062</sup> FARIAS, Talden. Licenciamiento Ambiental: Aspectos teóricos e prácticos. 2º ed., Ed. Fórum, Belo Horizonte, 2010, p. 147.

situación actual inherente a los problemas del Licenciamiento Ambiental en cuanto a este tema específico.

### **3.7 - Aspectos Generales de la naturaleza jurídica de la Licencia Ambiental (Autorización o Permiso Ambiental)**

Primeramente es necesario destacar que, la terminología en que los actos administrativos están titulados es muy incierta, no existiendo una total concordancia entre la doctrina y jurisprudencia respecto a la identificación exacta de este o aquel acto, bajo una designación y título uniforme. Lo mismo ocurre en la legislación, que a menudo y sin ningún rigor crítico utiliza diversos términos y expresiones de los distintos actos administrativos, sin distinguirlos con precisión o seleccionar de manera rigurosa un nombre exacto y constante para una determinada especie de acto.<sup>1063</sup>

Esta falta de rigor técnico e imprecisión en las denominaciones relacionadas a las Licencias, Autorizaciones y Permiso, igualmente es una característica del Derecho Ambiental por el hecho de que la Licencia Ambiental, Autorización Ambiental o Permiso Ambiental tienen sus orígenes en el Derecho Administrativo clásico<sup>1064</sup>. Así que, como veremos más adelante, la imprecisión terminológica adoptada por la propia legislación ambiental, que suele a utilizar los tres vocablos en momentos distintos, favorece el desentendimiento y la confusión en cuanto a exacta denominación terminológica del acto administrativo a ser utilizado en el tema ambiental<sup>1065</sup>.

---

<sup>1063</sup> Celso Antonio Bandeira de Mello destaca el problema relacionado con las confusiones y imprecisiones terminológicas en cuanto a la designación exacta de los actos administrativos. “Cumprе observar que a terminologia com que os atos administrativos são rotulados é muito incerta, inexistindo concordância total entre os autores com respeito à identificação exata do ato tal ou qual debaixo de uma designação uniforme. O mesmo se passa na legislação, que frequentemente, utiliza acriticamente as expressões mencionadas sem distinguir ou selecionar com rigor uma dada designação constante para uma determinada espécie de ato”. Véase BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Derecho Administrativo. 1º ed. en Español, México, Porrúa, 2006, p.418.

<sup>1064</sup> Más adelante veremos el análisis de la naturaleza jurídica y las condiciones generales de los tres institutos representativos del poder de policía ambiental.

<sup>1065</sup> Paulo Affonso Leme Machado que llama la atención de la problemática inherente al uso inadecuado y la falta de rigor técnico de la doctrina y legislación en cuanto a denominación terminológica de la Licencia, Autorización y Permiso. El autor cita como ejemplo la Ley de Protección a Fauna: “A Lei de Proteção à Fauna, de 1967, emprega dois termos jurídicos caracterizando a intervenção do Poder Público: “licença” e “permissão”. Comumente encontram-se confusões terminológicas acerca de licença, permissão e autorização”. LEME MACHADO, Paulo Affonso, Direito Ambiental Brasileiro, 18 ° ed., Malheiros, São Paulo, 2010, pp.285 y 832.



En este contexto, ya hemos visto que el vocablo “Licencia Ambiental” es técnicamente más utilizado por la doctrina y legislación, aunque son claras las divergencias en cuanto al sentido terminológico de la expresión y su naturaleza jurídica relacionada a los otros dos institutos representativos del Poder de Policía Ambiental, es decir, la Autorización y el Permiso Ambiental.

Por lo tanto, a fin de evitar confusiones en el sentido terminológico por la expresión "Licencia Ambiental" aquí utilizada, entiéndase como terminología general empleada y equivalente a los tres institutos representativos del poder de policía ambiental: Licencia, Autorización o Permiso Ambiental.<sup>1066</sup>

Ahora bien, del mismo modo que el análisis de la naturaleza jurídica del Licenciamiento Ambiental, la naturaleza jurídica de la Licencia Ambiental (o de la Autorización Ambiental o Permiso Ambiental en los términos de la legislación, doctrina y jurisprudencia a su vez) está llena de puntos divergentes y tiene gran importancia a la hora de definir de qué modo, y en qué circunstancias este acto administrativo conclusivo debe ser tratado, además de las consecuencias jurídicas y económicas oriundas de esta clasificación.

A tal efecto, de modo también controvertido, la doctrina brasileña discute cuál sería la naturaleza jurídica de la Licencia Ambiental, haciendo hincapié en la cuestión relativa a su clasificación en relación a naturaleza jurídica de Licencia, Autorización y Permiso<sup>1067</sup>. Justifícase este análisis tras la importancia de sus consecuencias técnicas, jurídicas, políticas y económicas. En este sentido:

---

<sup>1066</sup> A su vez, en ámbito ambiental, cuando la doctrina, legislación y jurisprudencia emplean el término anuencia o otorga (excepto en raras oportunidades), generalmente utilizan la expresión terminológica “LICENCIA” para definir el acto formal que manifiesta la concordancia del Poder Público con determinada obra o actividad.

<sup>1067</sup> Sobre la discusión en relación a estos 03 institutos del Derecho Administrativo que representan el Poder de Policía Estatal, Daniel Roberto Fink y André Horta de Macedo señalan: “Discute-se na doutrina qual é a natureza jurídica da licença ambiental enquanto ato que encerra um procedimento administrativo. Ou seja, se essa licença é realmente uma licença, ou se trata de uma autorização, ou, ainda, se é uma permissão.” Confróntese FINK, Daniel Roberto e HORTA DE MACEDO, ANDRÉ. “Roteiro para Licenciamiento Ambiental e outras Considerações”. In: FINK, Daniel Roberto; ALONSO JÚNIOR, Hamilton; DAWALIBI, Marcelo (Org.). Aspectos jurídicos do licenciamento ambiental. 3º ed., Forense Universitária, Rio de Janeiro, 2004, p.14.

“É importante o regime jurídico da licença (competência vinculada ou não) por força da consequência, a questão da responsabilidade do Estado, caso venha a ser suprimida a licença em decorrência de situação superveniente”.<sup>1068</sup>

Sobre la circunstancia mencionada en las líneas anteriores, la doctrina enseña algunas situaciones, como por ejemplo: la posibilidad del organismo competente negarse a emitir las Licencias, o en qué circunstancias lo negaría; el plazo de la duración de las Licencias; la posibilidad de retirada de la Licencia y de qué manera y bajo qué condiciones. También las consecuencias jurídicas y económicas de esta retirada, y el derecho a indemnización o no, etc.<sup>1069</sup>

El análisis de la naturaleza jurídica tiene como principal objetivo determinar la atribución del carácter vinculado (reglado) o discrecional a la Licencia Ambiental, pues esta distinción resulta en importantes consecuencias jurídicas y prácticas, sobre todo en cuanto a la extensión que alcanza el reglamento jurídico.<sup>1070</sup>

En este contexto, los posicionamientos doctrinales y jurisprudenciales más destacables a respecto de la naturaleza jurídica de la Licencia Ambiental (o acto de otorga que concluye el proceso de Licenciamiento Ambiental) se resumen en clasificarlo de la siguiente manera: ser la Licencia Ambiental una Licencia Administrativa; ser una la Licencia Ambiental una Autorización Administrativa o ser la

---

<sup>1068</sup> VALLE FIGUEIREDO, Lúcia. “Discriminação constitucional das competências ambientais: aspectos pontuais do regime jurídico das licenças ambientais”. *Interesse Público*, Belo Horizonte, v. 6, n. 28, nov. 2004, pp. 13-28. Disponible en: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/30958>>. Acceso en: 7 jun. 2011.

<sup>1069</sup> FINK, Daniel Roberto e HORTA DE MACEDO, ANDRÉ. “Roteiro para Licenciamento Ambiental e outras Considerações”. In: FINK, Daniel Roberto; ALONSO JÚNIOR, Hamilton; DAWALIBI, Marcelo (Org.). *Aspectos jurídicos do licenciamento ambiental*. 3º ed., Forense Universitária, Rio de Janeiro, 2004, p. 15.

<sup>1070</sup> Por ejemplo, en los actos vinculados el reglamento comprende sus varios aspectos dejando sin opciones al funcionario público de practicar determinado acto, tras la verificación de la hipótesis legal. En los actos administrativos discrecionales, el reglamento no alcanza todos los aspectos del acto, dejando un margen de libertad para la autoridad decidir, es decir, respetando esta margen legal, el agente público podrá decidir cuál la mejor alternativa que sirva a los intereses públicos implicados. Véase SILVEIRA DA ROSA, Patrícia, *O Licenciamento Ambiental à Luz da Teoria dos Sistemas Autopoiéticos*. Ed. Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2009, p. 104.

Licencia Ambiental una nueva especie de actos administrativos que aglutina características de la Autorización Administrativa y Licencia Administrativa.<sup>1071</sup>

Algunos pocos autores también incluyen en esta discusión el Permiso, es decir, la Licencia Ambiental también podría tener naturaleza jurídica de Permiso, aunque no explican de forma detallada como lo hacen en las Licencias y Autorizaciones Administrativas.<sup>1072</sup>

### **3.7.1 - Licencia, Autorización y Permiso como un campo de conocimiento común al Derecho Administrativo y al Derecho Ambiental**

Antes de analizar la naturaleza jurídica de la Licencia Ambiental o del acto administrativo de otorga, es oportuno destacar que el Licenciamiento Ambiental, mientras un proceso de la Administración Pública que limita y regula el ejercicio de determinadas actividades económicas, políticas y sociales, tras el interés público a un medio ambiente ecológicamente equilibrado, está estrechamente relacionado con el ejercicio del poder de la policía estatal. Por lo tanto, a fin de establecer la naturaleza jurídica precisa de la Licencia Ambiental (así diciendo de manera general en la calidad de acto administrativo de otorga), es necesario el uso de algunos conceptos derivados del Derecho Administrativo.

Ello porque el campo de la interdisciplinariedad debe ser llevado en cuenta para intentar relacionar los conceptos de ambos los ramos de Derecho, es decir, el Administrativo y el Ambiental, teniendo el cuidado de señalar los principios compatibles o no compatibles, una vez que la Licencia Ambiental, al ser adaptada del

---

<sup>1071</sup> FARIAS, Talden. Licenciamiento Ambiental: Aspectos teóricos e práticos. 2º ed., Ed. Fórum, Belo Horizonte, 2010, p. 168.

<sup>1072</sup> Entre ellos están: TRENNEPOHL, Curt; TRENNEPOHL, Terence. Licenciamiento ambiental. 3º edición, Impetus, Niterói, 2010, pp. 27, 29 y 126; FINK, Daniel Roberto e HORTA DE MACEDO, ANDRÉ. “Roteiro para Licenciamiento Ambiental e outras Considerações”. In: FINK, Daniel Roberto; ALONSO JÚNIOR, Hamilton; DAWALIBI, Marcelo (Org.). Aspectos jurídicos do licenciamento ambiental. 3º ed., Forense Universitária, Rio de Janeiro, 2004, pp. 14-15; DAWALIBI, Marcelo. “O poder de polícia e o direito penal ambiental” In: FINK, Daniel Roberto; ALONSO JÚNIOR, Hamilton; DAWALIBI, Marcelo (Org.). Aspectos jurídicos do licenciamento ambiental. 3º ed. Forense Universitária, Rio de Janeiro, 2004, pp. 128-129; SIRVINSKAS, Luís Paulo. Manual de direito ambiental. 8º edición, Saraiva, São Paulo, 2010, pp. 228-229; LEME MACHADO, Paulo Affonso, Direito Ambiental Brasileiro, 18º ed., Malheiros, São Paulo, 2010, pp. 284, 342, 388, 729, 833.

Derecho Administrativo clásico para el Derecho Ambiental, pasó a tener finalidad, características y procedimientos propios, pudiendo serlos comunes o no.<sup>1073</sup>

También porque es necesario comprender más profundamente lo que son las Licencias, Autorizaciones y Permisos en ámbito del Derecho Administrativo, ya que es donde se estudia el conjunto armónico de los principios jurídicos que rigen los organismos, agentes y actividades públicas encaminadas a realizar directa, específica e inmediatamente los fines deseados por el Estado. Así que, como el Poder Público es el legítimo guardián del medio ambiente, se hace necesario el análisis de estos dos ramos del Derecho, a fin de intentar evitar o al menos disminuir los efectos negativos de las complicaciones originadas por las imprecisiones terminológicas por parte de la doctrina, legislación y jurisprudencia.<sup>1074</sup>

### **3.7.2 - Licencia, Autorización y Permiso como especie de Actos Administrativos Negociables, Vinculados o Discrecionales**

En el campo de la evolución del Derecho Ambiental producido en parte por el Derecho Administrativo, el cruce de principios y normas provocan innumerables transformaciones, de manera que los cambios e innovaciones en relación a los actos administrativos son considerados uno de los más importantes<sup>1075</sup>, dónde comprende las

---

<sup>1073</sup> Hablando sobre el Derecho Administrativo clásico y la variable ambiental, Maria Cristina Cesar de Oliveira señala que: “Com efeito, o Direito Administrativo vai promover o desenvolvimento do Direito Ambiental, ao permitir que muitos de seus princípios e institutos clássicos sirvam de base conceitual e procedimental ao trato da disciplina do ambiente. Por seu turno, a confluência entre essas duas áreas, visto que cada uma delas possui peculiaridades, vai implicar o surgimento de uma normatização, que, embora fundada em muitos pontos do Direito Administrativo clássico, dele se afasta para compor um subsistema pautado em coordenadas próprias. A Administração Pública passa, então, a considerar e a conviver com outras áreas, como a ambiental que, embora de início e aparentemente desvinculada de seus institutos clássicos, vai com esses se conjugar e exigir uma diferente postura dos agentes políticos e gestores públicos perante as novas demandas que a sociedade contemporânea apresenta”. CESAR DE OLIVEIRA, Maria Cristina. Atividades impactantes. Licenças e autorizações administrativas. Bibliotecas Digitais Interesse Público - IP, Belo Horizonte, ano 12, n. 60, mar./abr. 2010, pp. 191-206. Disponible en: <<http://www.editoraforum.com.br/bid/bidConteudoShow.aspx?idConteudo=66594>>. Acceso en: 8 jun. 2010.

<sup>1074</sup> FARIAS, Talden. Licenciamento Ambiental: Aspectos teóricos e práticos. 2º ed., Ed. Fórum, Belo Horizonte, 2010, pp. 176-177.

<sup>1075</sup> Sobre la relación del Derecho Administrativo y Derecho Ambiental, explica Paulo Afonso Brum Vaz: “Tratado originariamente no âmbito do Direito Administrativo, o Direito Ambiental ganhou autonomia a partir de sua sistematização e do reconhecimento de possuir institutos que lhe são peculiares e específicos, embora se deva reconhecer que a autonomia citada é apenas parcial, isso porque o Direito Ambiental está imbricado e em regime de coordenação com todos os demais ramos do direito, impondo

Licencias, Autorizaciones y Permisos (principales actos administrativos que representan el control del Estado sobre actividades causadoras de impactos ambiental, político, económico, socio ambiental y cultural). Por ello, se hace necesario analizar algunas características de los actos administrativos clásicos en ámbito de la doctrina y legislación brasileña.

El acto administrativo puede ser definido por la doctrina brasileña como toda manifestación unilateral de voluntad de la Administración Pública que tiene como principal objetivo adquirir, resguardar, transferir, alterar, extinguir y declarar derechos, o imponer obligaciones a los administrados o a sí misma<sup>1076</sup>.

Los actos administrativos solamente pasan a tener validez en el mundo jurídico tras la observancia de algunos requisitos, tales como: la competencia, la finalidad, la forma, motivo y objeto. Es decir: todo el acto administrativo tiene que ser originario de un Órgano Público competente definido por ley; debe de tener una razón de su existencia con el objetivo de atender a una finalidad pública previamente establecida y tiene que atender una formalidad como requisito imprescindible a su validez. Todo acto tiene que ser fundamentado por un motivo coincidente con el interés público y su objeto, que es característica de todo acto administrativo, y debe proveer una adquisición, transferencia, modificación, extinción o declaración de derechos.

Tras cumplidos y observados los requisitos necesarios, los actos administrativos adentran inmediatamente en el mundo jurídico y deben ser ejecutados por los administrados y Administración Pública en respeto a los principios del Derecho Administrativo, a ejemplo del Principio de la Supremacía del Interés Público, de la

---

submissão às suas normas e criando exceções a direitos outros para que tenham seus enunciados adaptados à necessidade fundamental de preservação do ambiente. Há, pois, entre o Direito Ambiental e o Direito Administrativo uma relação complexa e dinâmica a ditar uma espécie de regime de intercomplementariedade e cooperação”. Confróntese BRUM VAZ, Paulo Afonso. Direito Administrativo Ambiental: aspectos de uma crise de efetividade. Bibliotecas Digitais Interesse Público - IP, Belo Horizonte, ano 11, nº 56, jul. 2009, pp. .... Disponible en: <<http://www.editoraforum.com.br/bid/bidConteudoShow.aspx?idConteudo=62098>>. Acceso en: 8 jun. 2012.

<sup>1076</sup> LOPES MEIRELLES, Hely. Direito administrativo brasileiro. 23º ed., Malheiros, São Paulo, 1998, p. 131.

Presunción de Legitimidad del acto administrativo y del Principio de la *auto ejecutoriedad*.<sup>1077</sup>

De acuerdo con la doctrina clásica del Derecho Administrativo, los actos administrativos pueden ser objeto de varias clasificaciones de acuerdo con el criterio en función de lo cual estén asociados<sup>1078</sup>, hecho que está directamente relacionado a la posibilidad de revocación de la Licencia, la forma de como se puede hacerlo y sus consecuencias generales.

En cuanto al tema ambiental, el acto administrativo ambiental, como especie de acto administrativo, está clasificado por la mayoría doctrinaria como acto Negocial. Los actos administrativos negociables son todos aquellos que contienen una declaración de voluntad de la Administración, apta a concretizar un determinado negocio jurídico o a definir cierta facultad del particular, en las condiciones impuestas o consentidas por el Poder Público, ahí encajándose los actos administrativos de Licencia, Autorización, Permiso.<sup>1079</sup>

En relación al grado de libertad de la Administración Pública en la práctica del acto administrativo, estos actos negociables (los tres referidos institutos jurídicos) pueden ser también clasificados como actos administrativos Vinculados (reglados) o Discrecionales. Los primeros son actos en que, por existir previa y objetiva tipificación legal del único posible comportamiento de la Administración Pública frente a la situación igualmente prevista en términos de objetividad absoluta, la Administración, al expedirlo, no interfiere con apreciación subjetiva alguna. Ya, tratándose de los actos

---

<sup>1077</sup> Sobre Acto Administrativo, véase MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 15° ed., Revista dos Tribunais, São Paulo, 2011, pp. 142-172.

<sup>1078</sup> Celso Antônio Bandeira de Mello, uno de los más respetados administrativistas brasileños, clasifica los actos administrativos en diversas categorías de acuerdo con el criterio en función de lo cual están agrupados. Como criterios más destacables, nos enseña: cuanto a la naturaleza de la actividad; cuanto a los destinatarios del acto; cuanto a lo grado de libertad de la Administración en su práctica; cuanto a función de la voluntad administrativa; cuanto a los efectos; cuanto a la situación del terceros; entre otros. Sobre la clasificación de los actos administrativos, confróntese BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 21° ed., Malheiros, São Paulo, 2006, pp. 402-409.

<sup>1079</sup> MUKAI, Toshio. *Licenciamento urbanístico e ambiental: coincidências e diferenças: a natureza jurídica da licença ambiental: solução para as suas compatibilizações*. Biblioteca Digital Fórum de Direito Urbano e Ambiental - FDU, Belo Horizonte, ano 9, n. 50, mar./abr. 2010, pp. 93-96. Disponible en: <<http://www.editoraforum.com.br/bid/bidConteudoShow.aspx?idConteudo=66286>>. Acceso en: 25 nov. 2010.

administrativos Discrecionales, la Administración Pública los ejerce con una cierta margen de libertad de evaluación o decisión según criterios de su conveniencia y oportunidad, aunque esté ligada a la ley reguladora para expedición de ellos.

La diferencia entre ambos está en que en los actos administrativos vinculados la Administración no dispone de ninguna libertad, pues su comportamiento ya fue previsto por ley, en cuanto que en los actos administrativos discrecionales la disciplina legal permite a la Administración practicarlos con determinada libertad, pudiendo decidirse según sus propios criterios para alcanzar el interés público.<sup>1080</sup>

### **3.7.3 - Licencia, Autorización y Permiso: definición en ámbito del Derecho Administrativo clásico brasileño**

En el contexto clásico del Derecho Administrativo brasileño, la Licencia Administrativa es considerada un acto administrativo vinculado y definitivo<sup>1081</sup> a través del cual el Poder Público, al verificar si las exigencias legales se están cumpliendo, consiente al particular el desempeño de una determinada actividad en particular de manera duradera. La considera como un derecho subjetivo del particular, de modo que la Administración Pública no puede negarse a conceder la Licencia si los requisitos legales se han cumplidos, siendo un acto administrativo declaratorio de derecho preexistente.<sup>1082</sup>

En este sentido, Hely Lopes Meirelles enseña que:

---

<sup>1080</sup> VLADIMIR PASSOS DE FREITAS considera que “A discricionariedade consiste no poder que tem o administrador de adotar tal ou qual solução, baseado em critérios de oportunidade e conveniência não definidos pelo legislador. Difere do ato vinculado, pois, neste, a lei não deixa qualquer margem de opção ao administrador, estabelecendo como deve ser a conduta da autoridade diante de certos requisitos.” PASSOS DE FREITAS, Vladimir, *Direito Administrativo e Meio Ambiente*, 4º ed., Juruá, Curitiba, 2010, p. 142. Encontrase una perspectiva similar en MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 15º ed., Revista dos Tribunais, São Paulo, 2011, pp. 156-157 y BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 21º ed., Malheiros, São Paulo, 2006, p. 410.

<sup>1081</sup> Sobre el carácter de definitividad, la doctrina señala que: “Sendo a licença um ato vinculado, deveria ela ter sempre o caráter de definitividade. Atos vinculados são definitivos, ou seja, uma vez consignado em lei o direito à atividade desejada pelo administrado, a licença, reconhecendo-lhe a possibilidade de exercício desse direito, não mais pode ser desfeita por ato posterior da Administração, salvo quando a quando a própria lei estabelece prazo para a eficácia da licença. Se a lei não o faz, a licença será definitiva.” Confróntese CARVALHO FILHO, José dos Santos, *Manual de Direito Administrativo*, 24º ed, Lumen Júris, Rio de Janeiro, 2011, p. 131.

<sup>1082</sup> DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Direito Administrativo*. 18º ed., Atlas, São Paulo, 2005, pp. 221.

“Licença é o ato administrativo vinculado e definitivo por meio do qual o Poder Público, verificando que o interessado atendeu as exigências legais, faculta-lhe o desempenho de atividades ou realização de fatos materiais antes vedados ao particular, como, p. ex., o exercício de uma profissão, a construção de um edifício em terreno próprio. A licença resulta de um direito subjetivo do interessado, razão pela qual a Administração Pública não pode negá-la quando o requerente satisfaz todos os requisitos legais para sua obtenção, e, uma vez expedida, traz a presunção de definitividade. Sua invalidação só pode ocorrer por ilegalidade na expedição do alvará, por descumprimento do titular na execução da atividade ou por interesse público superveniente, caso em que se impõe a correspondente indenização. A licença não se confunde com a autorização, nem com a admissão, nem com a permissão.”<sup>1083</sup>

Así que, en se tratando de Licencia típicamente administrativa, podemos decir que esta configurase en un acto administrativo que otorga a la persona que cumple todos los requisitos exigidos por la ley, la facultad para realización de una determinada actividad, siendo un acto vinculado y de carácter definitivo, alejada la discrecionalidad del administrador. Luego, ante el cumplimiento de los requisitos legales, el Poder Público competente no puede negarse a conceder Licencia Administrativa, que declara derechos a su titular, incluso la indemnización en caso de retirada indebida o cancelación durante el término de su vigencia.

Este entendimiento fue adoptado por los Tribunales, aún cuando estos analizaron casos de revocación de Licencia e indemnización. En este sentido:

"Sendo assim, se o projeto da obra para construção de edifício é aprovado e licenciado pelo Poder Público Municipal, com base no exercício daquele poder de polícia e em obediência à legislação correspondente e às normas técnicas aplicáveis, a licença então concedida trará a presunção de legitimidade e definitividade, e, por óbvio, somente poderá ser (a) cassada, acaso comprovado que o projeto está em desacordo com os limites e termos do sistema jurídico em que aprovado; (b) revogada, quando sobrevier interesse público relevante, hipótese na qual ficará o Município obrigado a indenizar os prejuízos gerados pela paralisação e demolição da obra; ou (c) anulada, na hipótese de se apurar que o projeto foi aprovado em desacordo com as normas edilícias vigentes."<sup>1084</sup>

---

<sup>1083</sup> LOPES MEIRELLES, Hely. *Direito administrativo brasileiro*. 23º ed., Malheiros, São Paulo, 1998, pp. 166-167.

<sup>1084</sup> Superior Tribunal de Justiça, RMS 1011581 RS, 1ª Turma, Relator: Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, DJe 20/08/2008. En el citado, el Ministro señaló otros fundamentos jurisprudenciales y doctrinales que merecen la pena puntearlos: “Nesse sentido, a lição de Hely Lopes Meirelles, apropriadamente citada no voto proferido pelo Desembargador Miguel Ângelo Da Silva, às fls. 673-679:



Es decir, para el Derecho Administrativo, la Licencia tiene carácter de definitivo y solamente puede ser revocada por interés público relevante, cabiendo, en este caso, indemnización.<sup>1085</sup>

Ya la Autorización Administrativa es definida por la Doctrina clásica del Derecho Administrativo como el acto unilateral por lo cual la Administración, discrecionalmente, faculta el ejercicio de actividad material, teniendo en cuenta el carácter precario.<sup>1086</sup> Tal acto administrativo tiene características peculiares que la distingue de los demás, como la discrecionalidad, precariedad y no definitivo, entre otras.

La administrativista brasileña Odete Medauar señala sobre la Autorización administrativa clásica que:

“A *autorização* apresenta-se como ato administrativo discricionário e precário, pelo qual a Administração consente no exercício de certa atividade; portanto, inexistente direito subjetivo à atividade. No âmbito do poder de polícia, diz respeito ao exercício de atividades cujo livre exercício pode, em muitos casos, constituir perigo ou dano para a coletividade, mas que não é oportuno impedir de modo absoluto; por isso, a autoridade administrativa tem a faculdade de examinar, caso a caso, as circunstâncias de fato em que o exercício pode se

---

"Expedido o alvará de licença para construir, ele traz em si a presunção de legitimidade e de definitividade de sua concessão, mas em certas circunstâncias poderá ser invalidado. Realmente, comprovado que sobreveio um interesse público relevante para a não realização da obra, a Prefeitura poderá revogar o alvará de licença, indenizando integralmente os prejuízos ocasionados ao proprietário; comprovado que a obra está sendo construída em desacordo com o projeto aprovado, a Prefeitura poderá cassar o alvará até que a construção seja regularizada, nada tendo que indenizar pelo embargo e demolição do que foi feito irregularmente; comprovado que o projeto foi aprovado ilegalmente, contra as normas da construção, a Prefeitura poderá anular o alvará, embargar o que foi feito e promover a sua demolição sem qualquer indenização ao proprietário. Como se vê, são situações diversas que autorizam a invalidação do alvará e a demolição da obra, mas por fundamentos diferentes e com efeitos jurídicos desiguais, só havendo paridade no dever de comprovar o motivo da revogação, da cassação ou da anulação da licença." (...). "Não se nega à Prefeitura o poder de revogar, cassar ou anular o alvará de licença para construir, quando ocorrer justo motivo para fazê-lo, mas não se admite a sua supressão sumária e a imediata demolição do que tiver sido feito na vigência desse ato administrativo negocial, que legitima a construção. A invalidação da licença há que preceder a demolição, e, mais que isso, deve ser justificada técnica e legalmente em processo regular, ou seja, no devido processo legal, porque a licença não é ato discricionário, mas ato vinculado ao direito de construir e aos regulamentos administrativos que condicionam essa atividade e regem a expedição do respectivo alvará." (in *Direito de Construir*, Ed. Malheiros, 9ª ed. atualizada, SP, pp. 216-217)."

<sup>1085</sup> SIRVINSKAS, Luís Paulo. Manual de direito ambiental. 8º ed., Saraiva, São Paulo, 2010, pp. 228-229.

<sup>1086</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Derecho Administrativo, 1º ed. en Español, México, Porrúa, 2006, p.418.

desenvolver, a fim de apreciar a conveniência e oportunidade da outorga”.<sup>1087</sup>

De hecho, es la Autorización Administrativa un acto discrecional y precario otorgado por el Poder Público que permite la realización de determinadas actividades de interés público. La autorización puede ser negada o revocada según la discrecionalidad de la Administración Pública, independientemente de que se cumplan los requisitos administrativos y legales, no generando ningún derecho a indemnización, porque en este caso no existe ningún tipo de derechos subjetivos preexistentes, pues los mismos nacen solamente con la otorga de la Autorización Administrativa.<sup>1088</sup>

La línea de pensamiento arriba mencionada está repetida en decisiones de los Tribunales Brasileños, como se puede verificar:

“...Ademais disso, cumpre esclarecer que a autorização como ato administrativo unilateral, discricionário e precário, não gera, por si só, direito indenizatório aos apelantes, sobretudo por estar condicionada à compatibilidade com o interesse público, o qual sobrepõe o particular. Se essa compatibilidade, por qualquer motivo, deixa de existir, como foi o caso dos autos, caberá ao Poder Público revogá-la *incontinenti*.”<sup>1089</sup>

En los términos antes destacados podemos decir que la Autorización Administrativa es el acto administrativo discrecional y precario porque no presupone un derecho preexistente, teniendo como característica una prohibición general en cuanto a actividad a ser ejercida. La Autorización Administrativa, cuando concedida, puede propiciar el levantamiento de tal prohibición a favor de la persona solicitante, y cuando revocada por razones de conveniencia u oportunidad de la Administración Pública, no genera derecho indemnizatorio algún.

---

<sup>1087</sup> MEDAUAR, Odete. Direito administrativo moderno. 15º ed., Revista dos Tribunais, São Paulo, 2011, p. 359.

<sup>1088</sup> LOPES MEIRELLES, Hely. Direito administrativo brasileiro. 23º ed., Malheiros, São Paulo, 1998, p. 167.

<sup>1089</sup> Tribunal de Justicia del Estado de Santa Catarina, Apelación Civil 414354 SC, Tercera Camara de Derecho Público, Relatora: Sônia Maria Schmitz, juzgado en 11/05/2011 ; También em este sentido: Tribunal Regional Federal 1ª Región (TRF 1ª), Recurso de Agravo de Instrumento nº 1998.01.00.091372-1/PA, Sexta Turma, Relator: Desembargador Federal Souza Prudente, juzgado en 07/05/2007, Publicado en 20/08/2007 DJ p.74; Tribunal de Justicia del Estado de Rio Grande del Norte, Apelación Civil 36624 RN 2009.003662-4, Primera Camara de Derecho Civil, Relator Desembargador: Dilermando Mota, juzgado en 22/03/2011.

En cuanto al Permiso, el mismo puede ser definido como un acto administrativo negocial, también precario y discrecional, donde el Poder Público competente permite el particular llevar a cabo una actividad, de forma gratuita o onerosa, según las condiciones determinadas por la Administración, de intereses entre las partes involucradas, es decir, el Permitente (Estado), el Permisionario (privado) y los Beneficiarios (el pueblo).<sup>1090</sup>

Sobre el Permiso Administrativo, José dos Santos Carvalho Filho subraya que:

“Permissão é o ato administrativo discricionário e precário pelo qual a Administração consente que o particular execute serviço de utilidade pública ou utilize privativamente bem público. Como regra, a permissão é ato discricionário e precário, no sentido de que o administrador pode sopesar critérios administrativos para expedir-la, de um lado, e de outro não será conferido ao permissionário o direito à continuidade do que foi permitido, de modo que poderá o consentimento ser posteriormente revogado sem indenização ao prejudicado”.<sup>1091</sup>

En relación a este entendimiento, puede ser subrayado el fallo del Superior Tribunal de Justicia que afirma que:

“... Na jurisprudência do STJ, encontramos julgados como este, com aplicação da Súmula 473 da STJ:

...

2. *A permissão de uso é instituto de caráter precário que pode ser revogado a qualquer tempo pela Administração Pública, desde que não mais se demonstre conveniente e oportuna. Aplicação da Súmula 473 do STF.* 3. *No caso, ademais, a permissão deixou de ter a destinação para a qual fora concedida, fato por si só autorizador da sua revogação, segundo previsto no contrato.*

4. *Recurso ordinário a que se nega provimento.* (RMS 17.644/DF, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, DJ 12.04.2007).”<sup>1092</sup>

---

<sup>1090</sup> DI TRINDADE AMADO, Frederico Augusto, *Direito Ambiental Esquemático*, 2º ed., Método, São Paulo, 2011, p. 475.

<sup>1091</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos, *Manual de Direito Administrativo*, 24º ed, Lumen Júris, Rio de Janeiro, 2011, p. 132. Comparte en este sentido DI TRINDADE AMADO, Frederico Augusto, *Direito Ambiental Esquemático*, 2º ed., Método, São Paulo, 2011, p. 495.

<sup>1092</sup> Superior Tribunal de Justiça, RMS 18349 RJ 2004/0066483-4, 2ª Turma, Relator: Ministro HUMBERTO MARTINS, DJe 23/08/2007. Véase también: Tribunal de Justicia del Estado de São Paulo, Apelación Civil nº 994.09.253512-2, 5ª Cámara de Derecho Público, Relator: Fermino Magnani Filho, juzgado en 04/04/2011; Tribunal de Justicia del Estado de Sergipe, Apelación Civil 2010209858 SE, Primera Cámara Civil, Relatora Desembargadora: Maria Aparecida Santos Gama da Silva, juzgado en

Notase que el Poder Judicial ratifica el entendimiento de que el Permiso es un acto administrativo precario y discrecional, a través de lo cual la Administración Pública faculta al particular la ejecución de servicios de interés colectivo o uso especial de bienes públicos, sea a título gratuito o remunerado, en las condiciones establecidas por la Administración. Importante destacar que la actividad permitida tiene interés de carácter común entre las partes, es decir, les interesa al Permitente, al Permisionario y al público.<sup>1093</sup>

El Permiso, de igual que la Autorización, es acto administrativo concedido a título precario y puede ser revocado a cualquier momento por la Administración Pública sin que haya derecho a indemnización.<sup>1094</sup>

### **3.7.4 - Licencia Ambiental con naturaleza jurídica de Licencia Administrativa y sus características peculiares**

Una vez esbozado el contorno de algunos actos administrativos representativos del poder de policía estatal, percibiéndose que la configuración de estas expresiones de voluntad de la Administración, cuando traspasadas al Derecho Ambiental, viene a apoyarse como nuevas figuras resultantes, cuyas cuales veremos a seguir.

Algunos autores<sup>1095</sup> argumentan que la Licencia Ambiental posee la naturaleza jurídica de Licencia Administrativa porque conserva sus mismas

---

18/04/2011; Superior Tribunal de Justiça, REsp 904.676/DF, 1ª Turma, Relator: Ministro LUIZ FUX, DJe 15/12/2008.

<sup>1093</sup> Parte de la Doctrina Brasileña defiende la existencia del llamado “Permiso condicionado”, que es un acto administrativo donde el propio Poder Público se autolimita en la facultad discrecional de revocarla a cualquier tiempo, fijando en norma legal el plazo de su vigencia o garantizando otras ventajas al permisionario, a título de incentivo para ejecución del servicio. Dese modo, se reduce la discrecionalidad y la precariedad del Permiso a las condiciones legales de su otorga. En caso de necesidad de revocación o alteraciones por interés público, la Administración tendrá que indemnizar el permisionario de los daños soportado por el incumplimiento del plazo o de las condiciones antes concertados. LOPES MEIRELLES, Hely. *Direito administrativo brasileiro*. 23º ed., Malheiros, São Paulo, 1998, p. 167.

<sup>1094</sup> SIRVINSKAS, Luís Paulo. *Manual de direito ambiental*. 8º ed., Saraiva, São Paulo, 2010, p. 229.

<sup>1095</sup> La posición mayoritaria de que la Licencia Ambiental posee la naturaleza jurídica de Licencia Administrativa esta destacada por Talden Farias en las siguientes doctrinas: ASSIS OLIVEIRA, Antônio Inagê de. *Introdução à legislação ambiental brasileira e licenciamento ambiental*, Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2005, pp. 29-30; CARNEIRO, Ricardo. *Direito ambiental: uma abordagem econômica*, Forense,

características típicas. Para ellos, la Licencia Ambiental genera o declara derechos subjetivos al titular frente a la Administración Pública, considerando que el derecho a la propiedad y al libre ejercicio de la actividad económica depende sólo del cumplimiento de ciertas restricciones legales.<sup>1096</sup>

En este sentido, Daniel Roberto Fink y André Horta de Macedo, destacando la falta de uniformidad de la doctrina en cuanto a la naturaleza jurídica de la Licencia Ambiental, entienden que:

"No entendimento da maioria da doutrina, a licença ambiental tem a natureza jurídica mesmo de licença, no sentido que o direito administrativo lhe atribui. Resulta de um direito subjetivo do interessado que, para seu exercício, precisa preencher alguns requisitos previstos em lei. Daí decorre que a Administração não pode negá-lo quando o requerente satisfaz todos esses requisitos. Trata-se, portanto, de um ato administrativo vinculado".<sup>1097</sup>

Así, la Licencia Ambiental sólo es pertinente en los casos que preexiste el derecho subjetivo al ejercicio de la actividad. Si este derecho no existe o si el ejercicio de la actividad va a nacer con el acto de autoridad, entonces este acto administrativo no será una Licencia. Es, sin embargo, un derecho cuyo ejercicio está sujeto al cumplimiento de ciertas exigencias y de algunos requisitos impuestos por la ley.

---

Rio de Janeiro, 2003, p. 113-114. Véase FARIAS, Talden. *Licenciamento Ambiental: Aspectos teóricos e práticos*. 2º ed., Ed. Fórum, Belo Horizonte, 2010, pp. 170-171. De igual forma, Maurício Boratto Viana adopta la posición mayoritaria de que la Licencia Ambiental posee la naturaleza jurídica de Licencia Administrativa. En su trabajo, cita otros autores que comparten la misma posición: ASSIS OLIVEIRA, ANTONIO INAGÊ DE, *O Licenciamento Ambiental*, Iglu, São Paulo, 1999, p. 28; MILARÉ, Édis, *Direito do ambiente*, 2º ed., Revista dos Tribunais, 2001, pp. 361-364; QUEIROZ, João Eduardo Lopes, "Processo administrativo de licenciamento ambiental da atividade agropecuária. Exigência de licenciamento para a obtenção de crédito rural". In *Fórum de Direito Urbano e Ambiental- FDU*, Belo Horizonte, ano 3, nº 17, set-out/2004, p. 1903-1910; FULDAUER, Bernard Anton. "A natureza jurídica das licenças ambientais e urbanísticas". In *Revista de Direitos Difusos*, vol. 27, ano V, set-out/2004, p. 3783-3795. Véase BORATTO VIANA, Maurício, *Legislação sobre licenciamento ambiental: histórico, controvérsias e perspectivas*. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, Brasília, fevereiro 2005, p. 05. Disponible en <  
[http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1234/legislacao\\_licenciamento\\_boratto.pdf?sequence=1](http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1234/legislacao_licenciamento_boratto.pdf?sequence=1)>, acceso en 22 jul. 2011. También MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 15º ed. Revista dos Tribunais, São Paulo, 2011, p. 359.

<sup>1096</sup> ASSIS OLIVEIRA, Antônio Inagê de. *Introdução à legislação ambiental brasileira e licenciamento ambiental*, Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2005, pp. 308-309.

<sup>1097</sup> FINK, Daniel Roberto e HORTA DE MACEDO, ANDRÉ. "Roteiro para Licenciamento Ambiental e outras Considerações". In: FINK, Daniel Roberto; ALONSO JÚNIOR, Hamilton; DAWALIBI, Marcelo (Org.). *Aspectos jurídicos do licenciamento ambiental*. 3º ed., Forense Universitária, Rio de Janeiro, 2004, p.15.

La otorga de la Licencia significa el cumplimiento de estas exigencias y requisitos legales. Por lo tanto, es acto vinculado/reglado. En este contexto, si el titular del derecho a ejercer demuestra el cumplimiento de los requisitos para su ejercicio efectivo, la Licencia Ambiental no se puede descartar, porque del cumplimiento de los requisitos nace el derecho subjetivo a la misma.<sup>1098</sup>

En este sentido también encontrase decisiones en los diversos Tribunales de Justicia<sup>1099</sup> de los Estados Brasileños. En el Estado de Santa Catarina, ya se decidió:

"APELAÇÃO CÍVEL E REMESSA NECESSÁRIA. MANDADO DE SEGURANÇA NEGATIVA DE CONCESSÃO DE LICENÇA AMBIENTAL DE OPERAÇÃO PELA FATMA, QUE EXIGIU, COM BASE EM RECOMENDAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO, ESTUDO INTEGRADO DE BACIAS HIDROGRÁFICAS. INSTITUTO QUE NÃO SE REVESTE DE IMPERATIVIDADE MERA SUGESTÃO. ABUSO DE PODER CARACTERIZADO. NECESSIDADE DE AFASTAMENTO DA EXIGÊNCIA. REAVALIAÇÃO DO PEDIDO SENTENÇA MONOCRÁTICA MANTIDA. RECURSOS E REMESSA DESPROVIDOS. Em se tratando a licença ambiental de um "ato administrativo editado no exercício da competência vinculada, por meio do qual a Administração Pública formalmente declara terem sido preenchidos os requisitos legais e regulamentares exigidos e constitui o direito de um particular ao exercício de uma profissão ou atividade privada determinadas" (Marçal Justen Filho. Curso de Direito Administrativo. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 313), não pode a FATMA exigir o preenchimento de requisitos que não encontram respaldo legal para o particular que pretende receber a Licença Ambiental de Operação, quando já cumpridas as exigências da Licença Ambiental de Instalação, pois tal conduta extrapola o seu âmbito de competência, caracterizando abuso de poder."<sup>1100</sup>

Tras su carácter de acto vinculado que genera o declara derechos preexites, la Licencia Ambiental también instituye cierta seguridad al emprendedor que hizo gran

---

<sup>1098</sup> BATISTA DOS SANTOS, Márcia Walquiria. Licenciamento Ambiental. Biblioteca Digital Fórum de Direito Urbano e Ambiental - FDU, Belo Horizonte, ano 1, n. 2, mar./abr. 2002. Disponible en: <<http://www.editoraforum.com.br/bid/bidConteudoShow.aspx?idConteudo=10157>>. Acceso en: 11 mar. 2010, p. 109-113.

<sup>1099</sup> Véase los fallos de los siguientes Tribunales: Tribunal de Justicia del Estado de Rio Grande do Sul, Apelación Civil 70029595915 RS, Cuarta Camara Civil, Relator: Alexandre Mussoi Moreira, juzgado en 06/07/2011; Tribunal de Justicia del Estado de Pará, Apelación Civil en Mandado de Segurança PA 2008300-18790, Camaras Civiles reunidas, Relatora: Eliana Rita Daher Abufaiad, juzgado en 29/07/2008.

<sup>1100</sup> Confróntese el fallo del Tribunal de Justicia del Estado del Santa Catarina, Apelación Civil en Mandado de Segurança SC 2009.068563-0, Tercera Camara Civil, Relator: José Volpato de Souza, juzgado en 05/05/2010.

inversión<sup>1101</sup>, *él cual* no puede estar sujeto a las posiciones políticas o de la simple voluntad de la Administración Pública, que podría revocar<sup>1102</sup> la Licencia a cualquier tiempo.

Luego, otorgada la Licencia Ambiental, no puede la Administración Pública retirarla según su libre voluntad, bajo la fundamentación de conveniencia u oportunidad, pues su concesión está vinculada al cumplimiento de ciertas exigencias y de algunos requisitos impuestos por la ley.

### **3.7.5 - Licencia Ambiental con naturaleza jurídica de Autorización Administrativa y sus características propias**

Como se señala en otra parte, hay una fracción considerable de la doctrina y de la jurisprudencia brasileña que entiende ser la Licencia Ambiental un acto administrativo de carácter precario, con naturaleza de Autorización Administrativa, cuyos criterios para la concesión están dentro de la discreción de la Administración Pública<sup>1103</sup>. Para estos autores<sup>1104</sup>, existen argumentos que son capaces de equiparar la Licencia Ambiental a Autorización Administrativa.

---

<sup>1101</sup> Otro argumento adoptado por esta parte de la doctrina brasileña es que la Constitución Federal garantiza el libre ejercicio de cualquier actividad económica (artigo 170, inciso IV), salvo en los casos previstos por la ley. Para ellos, tal previsión constitucional justifica la tesis de que la Licencia Ambiental posee carácter de acto administrativo vinculado, pues no puede negar la Licencia Ambiental tras el cumplimiento de las exigencias legales y técnicas exigidas. SILVEIRA DA ROSA, Patrícia, *O Licenciamento Ambiental à Luz da Teoria dos Sistemas Autopoiéticos*. Ed. Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2009, p. 103.

<sup>1102</sup> La forma de retirada del acto administrativo ambiental mediante la forma de revocación presupone el criterio de conveniencia y oportunidad, es decir, propio a los actos discrecionales. Por ello, para esta doctrina específica, no sería posible la revocación de la Licencia Ambiental. Confróntese: FINK, Daniel Roberto e HORTA DE MACEDO, ANDRÉ. “Roteiro para Licenciamento Ambiental e outras Considerações”. In: FINK, Daniel Roberto; ALONSO JÚNIOR, Hamilton; DAWALIBI, Marcelo (Org.). *Aspectos jurídicos do licenciamento ambiental*. 3º ed., Forense Universitária, Rio de Janeiro, 2004, p.15 y DI TRINDADE AMADO, Frederico Augusto, *Direito Ambiental Esquemático*, 2º ed., Método, São Paulo, 2011, p. 98.

<sup>1103</sup> Sobre el tema de la precariedad y discrecionalidad, el Tribunal de Justicia del Estado del Mato Grosso do Sul ya decidió: “EMENTA- APELAÇÃO CÍVEL-MANDADO DE SEGURANÇA – APROVEITAMENTO DE MATERIAL LENHOSO E ATIVIDADE DE CARVOEJAMENTO – AUTORIZAÇÃO AMBIENTAL – EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA DA ADMINISTRAÇÃO – AUTORIZAÇÃO AMBIENTAL QUE É CONCEDIDA EM CARÁTER PRECÁRIO – ATO DISCRICIONÁRIO DO ADMINISTRADOR – IMPOSSIBILIDADE DE INGERÊNCIA DO PODER JUDICIÁRIO – AUSÊNCIA DE ANÁLISE DO PEDIDO ADMINISTRATIVO – IMPOSSIBILIDADE DE PREJUÍZO DO INTERESSADO EM RAZÃO DA MOROSIDADE ADMINISTRATIVA – RECURSO CONHECIDO E NÃO PROVIDO. Dentre as atribuições conferidas ao poder executivo, cita-

El establecimiento expreso marcado en la Ley Federal nº 6.938/81 que clasifica las Licencias Ambientales y la revisión de las Licencias de actividades potencialmente contaminantes como instrumentos de la Política Nacional del Medio Ambiente, además de otras figuras señaladas en la Constitución de 1.988 y en la Resolución CONAMA nº 237/97, conllevan al entendimiento de que esos términos son sinónimos de las Autorizaciones Administrativas, es decir, actos administrativos precarios y discrecionales.<sup>1105</sup>

---

se a concessão de licenças e autorizações ambientais, atos administrativos que correspondem ao exercício do poder de polícia pelo Estado, impedindo a destruição do meio ambiente pelos particulares. A autorização ambiental é ato administrativo precário, já que pode ser revogada a qualquer instante, dependendo do juízo discricionário de oportunidade e conveniência do administrador, não sendo lícito ao Poder Judiciário se imiscuir nesta competência. Deve ser garantida a continuidade das atividades de carvoaria enquanto não houver a efetiva análise administrativa do pedido de autorização ambiental para aproveitamento de material lenhoso e atividade de carvoejamento, sob pena de causar graves prejuízos à empresa geradora de renda e emprego. Recurso conhecido e não provido.” Tribunal de Justicia del Estado del Mato Grosso do Sul, Apelación Civil en Mandado de Segurança n. [Error! No se encuentra el origen de la referencia.], 3ª Camara Civil, Relator: Oswaldo Rodrigues de Melo, juzgado en 29/01/2009. De igual modo: Tribunal de Justicia del Estado de São Paulo, Apelación Civil nº994.06.045861-0, Camara reservada al Medio Ambiente, Relator: Lineu Peinado, juzgado en 10/05/2010.

<sup>1104</sup> En este mismo orden de ideas, véase: TRENNEPOHL, Curt; TRENNEPOHL, Terence. *Licenciamento ambiental*. 3º edición, Impetus, Niterói, 2010, p. 29; LEME MACHADO, Paulo Affonso, *Direito Ambiental Brasileiro*, 18º ed., Malheiros, São Paulo, 2010, pp. 285-286; SILVEIRA DA ROSA, Patrícia, *O Licenciamento Ambiental à Luz da Teoria dos Sistemas Autopoiéticos*. Ed. Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2009, p. 104; PASSOS DE FREITAS, Vladimir, *Direito Administrativo e Meio Ambiente*, 4º ed., Juruá, Curitiba, 2010, p. 113; BESSA ANTUNES, Paulo de. *Direito Ambiental* 12º ed., Lúmen Júris, Rio de Janeiro, 2010, p. 147 (ele aceita as 2, mas prefere a AUT); PACHECO FIORILLO, Celso Antonio. *Curso de direito ambiental brasileiro*, 11º ed., Saraiva, São Paulo, 2010, pp. 206-207 (diz q é ato DISCRIC SUI GENERIS); BUZELATO PRESTES, Vanêsa. *A necessidade de compatibilização das licenças ambiental e urbanística no processo de municipalização do licenciamento ambiental*. Interesse Público, Belo Horizonte, v. 5, n. 19, maio 2003. Disponible en: <<http://bdjur.stj.jus.br>. Maurício Boratto Viana destaca en su trabajo los siguientes autores: CARDOSO DIAS, Edna, *Manual de crimes ambientais*, Mandamento, Belo Horizonte, 1999; NOGUEIRA DA CRUZ, Ana Paula Fernandes, “Licenciamento ambiental irregular em áreas de preservação permanente”. In *Revista de Direitos Difusos*, vol. 27, ano V, set-out/2004, p. 3751-3763; PENA GERONIMO, Gabrielly, “A natureza jurídica da licença ambiental”. In *Revista de Direitos Difusos*, vol. 27, ano V, set-out/2004, p. 3813-3823. Confróntese BORATTO VIANA, Maurício, *Legislação sobre licenciamento ambiental: histórico, controvérsias e perspectivas*. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, Brasília, fevereiro 2005, p. 08. Disponible en <[http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1234/legislacao\\_licenciamento\\_boratto.pdf?sequence=1](http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1234/legislacao_licenciamento_boratto.pdf?sequence=1)>, acceso en 06 jun. 2011. Del mismo modo, Talden Farias señala en las siguientes doctrinas: MUNIZ DE TARIN, Denise. “Gestão integrada de licenciamento ambiental”. In: BENJAMIN, Antônio Herman de Vasconcellos e (Org.). *Paisagem, natureza e direito*. Instituto O Direito por um Planeta Verde, São Paulo, 2005. v. 2; BRASIL. *Cartilha de licenciamento ambiental*. Brasília: Tribunal de Contas da União, Secretaria de Fiscalização de Obras e Patrimônio da União, 2007, p. 11-12. Confróntese FARIAS, Talden. *Licenciamento Ambiental: Aspectos teóricos e práticos*. 2º ed., Ed. Fórum, Belo Horizonte, 2010, pp. 172-174.

<sup>1105</sup> A principio, esta era la posición de Toshio Mukai, en su obra *Direito ambiental sistematizado*, editora Forense, Rio de Janeiro, p. 81. Sin embargo, actualmente el dicho autor considera ser la Licencia Ambiental un acto vinculado-discrecional. Véase MUKAI, Toshio. “Licenciamento urbanístico e ambiental: coincidências e diferenças: a natureza jurídica da licença ambiental: solução para as suas compatibilizações.” Biblioteca Digital Fórum de Direito Urbano e Ambiental - FDU, Belo Horizonte, ano 9, n. 50, mar./abr. 2010, pp. 93-96. Disponible en:



Paulo Affonso Leme Machado, subrayando que el objetivo de la prevención siempre ha sido entendido como típico de la categoría de Autorización (aunque con la reserva de la obligatoriedad del Poder Público en justificar y motivar sus actos), afirma que sobre la base de la libertad económica, conforme a lo dispuesto en el artículo 170 de la Constitución Federal brasileña, se pone de manifiesto la reversibilidad del Licenciamiento Ambiental y conlleva a la conclusión de que no existe una Licencia Ambiental en el carácter de acto administrativo definitivo. Y por lo tanto, con facilidad puede argumentarse que el concepto de Licencias como la conocemos en el Derecho Administrativo brasileño, no está presente en la expresión Licencia Ambiental. Así lo afirma:

“Além do art. 10 e seu § 1º da Lei 6.938/81, analisado pelo acórdão referido, é de se apontar também a redação do art. 9º, que, ao tratar dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, previu, no inc. IV, "o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras". Assim, tanto o termo "renovação" como o termo "revisão", indicam que a Administração Pública pode intervir periodicamente para controlar a qualidade ambiental da atividade licenciada. Não há na "licença ambiental" o caráter de ato administrativo definitivo; e, portanto, com tranqüilidade, pode-se afirmar que o conceito de "licença", tal como o conhecemos no Direito Administrativo brasileiro, não está presente na expressão "licença ambiental.”<sup>1106</sup>

Este entendimiento fue adoptado por algunos Tribunales brasileños:

“...Convém esclarecer, ademais, que o termo licenciamento ambiental não traduz efetivamente a utilização da expressão jurídica licença em seu rigor técnico.

Ao analisar o § 1º do art. 10 da Lei nº 6.938/81, vê-se que o termo licença tem natureza jurídica de autorização. Isto porque a renovação de licença indica ato não definitivo. A licença é ato definitivo, uma vez que não comporta renovação. A autorização, pelo contrário, é ato administrativo precário. A espécie normativa acima referida, ao prever a revisão do licenciamento (art. 9º, IV), nada mais fez do que explicitar que a autorização não é por prazo indeterminado. O IBAMA não fica obrigado a manter em funcionamento uma atividade que se tenha revelado prejudicial ao meio ambiente. Em suma, na licença

---

<<http://www.editoraforum.com.br/bid/bidConteudoShow.aspx?idConteudo=66286>>. Acceso en: 25 nov. 2010.

<sup>1106</sup> LEME MACHADO, Paulo Affonso, *Direito Ambiental Brasileiro*, 18º ed., Malheiros, São Paulo, 2010, pp. 285-286.

ambiental não há, portanto, o caráter de ato administrativo definitivo. Há possibilidade de revogação a qualquer tempo.”<sup>1107</sup>

Esta posición sostiene que la Autorización Administrativa presupone el control de la actividad o proyecto y permite la revisión y la negación de la misma por el Órgano Público competente, de modo que la terminología Licencia no sería la más apropiada.<sup>1108</sup>

En este sentido comparte Curt y Terence Trennepohl:

“Portanto, a maior parte das manifestações de concordância do Poder Público, em matéria ambiental, representa uma *autorização*, não uma *licença*, na concepção consagrada pelo direito administrativo.”<sup>1109</sup>

Además de todos los requisitos arriba expresados, Frederico Augusto di Trindade Amado señala que la Licencia Ambiental puede tener el régimen jurídico similar o idéntico a la Autorización Administrativa por tener una presencia constante de conceptos abiertos e indeterminados en la legislación ambiental, muchos de ellos relacionados con otras ciencias tras el carácter multidisciplinar del Derecho Ambiental, como la biología, la silvicultura y oceanografía, lo que permite la actuación de profesionales de diversas áreas respaldando a la posibilidad de cambios posteriores en el interés del medio ambiente.<sup>1110</sup>

---

<sup>1107</sup> Tribunal Regional Federal 4ª Región (TRF4), Recurso nº 27578 PR 2003.70.00.027578-8, 3ª Turma, Relatora: MARIA LÚCIA LUZ LEIRIA, juzgado en 11/12/2007, publicación D.E. 23/01/2008. Véase también el fallo del Tribunal de Justicia de São Paulo: “...Não há dúvida de que o licenciamento da atividade ambiental se enquadra na temática da autorização e não da licença definitiva como ato vinculado irreatável e irrefutável. O exame da Lei 6938/81, bem lembrado pelo culto Procurador de Justiça, revela que a licença tem natureza jurídica de autorização, tanto que o parágrafo I do seu artigo 10 fala em pedido de "renovação de licença", indicando, assim, que se trata de autorização, pois se fosse licença seria ato definitivo, não podendo falar em renovação.” (Tribunal de Justicia del Estado de São Paulo, Recurso nº 413.198-5/5-01, 7ª Camara de Derecho Público, Relator: Guerrieri Rezende, juzgado en 28/08/2006).

<sup>1108</sup> PRESTES, Vanêsa Buzelato. A necessidade de compatibilização das licenças ambiental e urbanística no processo de municipalização do licenciamento ambiental. Fórum de Direito Urbano e Ambiental-FDUA, Belo Horizonte, n. 5, 2002.

<sup>1109</sup> TRENNEPOHL, Curt; TRENNEPOHL, Terence. Licenciamento ambiental. 3º edición, Impetus, Niterói, 2010, p. 29.

<sup>1110</sup> DI TRINDADE AMADO, Frederico Augusto, Direito Ambiental Esquemático, 2º ed., Método, São Paulo, 2011, p. 96.

La jurisprudencia de algunos Tribunales brasileños acoge en algunas sentencias esta acepción:

EMENTA: ADMINISTRATIVO. LICENÇA AMBIENTAL DE PESCA. EFEITOS.1. No tocante ao pedido de que seja determinada a expedição de Licença Ambiental de Pesca pelo IBAMA, não há como ser deferido, haja vista que a licença ambiental se trata de ato administrativo de caráter precário, com natureza de autorização administrativa, cujos critérios para concessão encontram-se dentro da discricionariedade da Administração. A respeito: ADMINISTRATIVO. MEIO AMBIENTE. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. LICENCIAMENTO ESTADUAL. ATUAÇÃO SUPLETIVA DO IBAMA.1. Se o órgão ambiental estadual licenciou a obra de forma indevida, nada impede que o IBAMA intervenha de forma supletiva, para garantir a preservação do meio ambiente (Precedente).2. O interesse privado não pode, de maneira alguma, se sobrepor aos interesses difusos, dentre os quais enquadra-se o meio ambiente. 3. A licença ambiental tem natureza autorizatória, devido seu caráter precário. 4. Apelação improvida.(TRF da 4ª Região, AMS 98.04.08487-2, Quarta Turma, Relator Alcides Vettorazzi, DJ 22/11/2000). (...).”<sup>1111</sup>

Sur: Posición muy clara también en el Tribunal de Justicia de Mato Grosso del

"E M E N T A – APELAÇÃO CÍVEL – MANDADO DE SEGURANÇA – APROVEITAMENTO DE MATERIAL LENHOSO E ATIVIDADE DE CARVOEJAMENTO – AUTORIZAÇÃO AMBIENTAL – EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA DA ADMINISTRAÇÃO – AUTORIZAÇÃO AMBIENTAL QUE É CONCEDIDA EM CARÁTER PRECÁRIO – ATO DISCRICIONÁRIO DO ADMINISTRADOR – IMPOSSIBILIDADE DE INGERÊNCIA DO PODER JUDICIÁRIO – AUSÊNCIA DE ANÁLISE DO PEDIDO ADMINISTRATIVO – IMPOSSIBILIDADE DE PREJUÍZO DO INTERESSADO EM RAZÃO DA MOROSIDADE ADMINISTRATIVA – RECURSO CONHECIDO E NÃO PROVIDO.

Dentre as atribuições conferidas ao poder executivo, cita-se a concessão de licenças e autorizações ambientais, atos administrativos que correspondem ao exercício do poder de polícia pelo Estado, impedindo a destruição do meio ambiente pelos particulares. A autorização ambiental é ato administrativo precário, já que pode ser revogada a qualquer instante, dependendo do juízo discricionário de

---

<sup>1111</sup> Tribunal Regional Federal 4ª Região (TRF 4ª), Apelação Civil nº AC 7101 RS 0002054-46.2008.404.7101, Terceira Turma, Relator: Desembargador Federal CARLOS EDUARDO THOMPSON FLORES LENZ, julgado em 04/05/2010, Publicado em D.E. 26/05/2010. Também: Tribunal de Justicia de São Paulo, Embargos de Declaração nº 413.198-5/5-01, Septima Camara de Derecho Público.

oportunidade e conveniência do administrador, não sendo lícito ao Poder Judiciário se imiscuir nesta competência. Deve ser garantida a continuidade das atividades de carvoaria enquanto não houver a efetiva análise administrativa do pedido de autorização ambiental para aproveitamento de material lenhoso e atividade de carvoejamento, sob pena de causar graves prejuízos à empresa geradora de renda e emprego. Recurso conhecido e não provido.<sup>1112</sup>

Así, observase que esta parte de la Doctrina y Jurisprudencia brasileña entiende que en el término Licenciamiento Ambiental no se traduce efectivamente a utilizar la expresión jurídica Licencia Ambiental en su precisión técnica.

Para ellos, diversas circunstancias como algunas nomenclaturas expresas encontradas en la ley; las características del plazo; la libertad económica; la revisión y modificación periódica; la discrecionalidad y la precariedad; además del carácter multidisciplinar del Derecho Ambiental entre otros, permiten comprender que el vocablo Licencia Ambiental tiene naturaleza jurídica de Autorización Administrativa.

### **3.7.6 - Licencia Ambiental con naturaleza jurídica peculiar e intermediaria**

Ya sabemos que el gran avance de la ciencia y la tecnología, junto con el desarrollo de la comunicación e información, han promovido en muchas áreas de la vida social la solución de problemas graves. Sin embargo, al mismo tiempo, introdujeron también nuevos tipos de riesgos ambientales que pueden tener consecuencias catastróficas e irreversibles a la humanidad. Estos hechos influenciaron en la evolución del Derecho, sobre todo el Derecho Ambiental, que tras haber nacido desde el Derecho Administrativo, se ha evolucionado a punto de tornarse un ramo jurídico autónomo y específico dirigido a la protección general del medio ambiente, imponiendo y formulando nuevos paradigmas capaces de presentar soluciones a las demandas del actual mundo globalizado.

---

<sup>1112</sup> Confróntese el fallo del Tribunal de Justicia del Mato Grosso del Sur, Apelación Civil ;Error! No se encuentra el origen de la referencia., Tercera Camara de Derecho Civil, Relator Desembargador: ;Error! No se encuentra el origen de la referencia., juzgado en ;Error! No se encuentra el origen de la referencia.. En el mismo sentido véase: Tribunal Regional Federal 4ª Región (TRF 4ª), Apelación Cível nº 27578 PR 2003.70.00.027578-8, Tercera Turma, Relatora: Desembargadora Federal MARIA LÚCIA LUZ LEIRIA, juzgado en 11/12/2007, Publicado en D.E. 23/01/2008.

Un ejemplo de estos paradigmas consecuentes de la dicha evolución jurídica preocupada con la protección ambiental, son las normas y principios propios desarrollados en el Derecho Ambiental, además de institutos e instrumentos característicos, como la Licencia Ambiental. Así es se comprendernos la Licencia Ambiental como una especie peculiar, de que el género sería la Licencia tradicional del Derecho Administrativo.<sup>1113</sup>

Por ello, la doctrina y jurisprudencia brasileña ven evolucionando en el sentido de consolidar la posición de que la Licencia Ambiental tiene una naturaleza jurídica peculiar y propia.<sup>1114</sup> Esta nueva figura resultante de los dichos avances es especificada por algunas características directamente ligadas entre sí mismas, que la diferencia de la Licencia Administrativa, Autorización Administrativa y Permiso.

En este caso, la Licencia Ambiental tiene naturaleza jurídica peculiar e intermediaria por poseer características propias que permiten percibir la clara

---

<sup>1113</sup> Sobre la evolución del Derecho Ambiental y de la Licencia Ambiental, véase TORRES, Marcos Abreu. “Aspectos polêmicos do licenciamento ambiental”. Biblioteca Digital Fórum de Direito Urbano e Ambiental - FDU, Belo Horizonte, ano 5, n. 25, jan./fev. 2006, pp. 3034-3040. Disponible en: <<http://www.editoraforum.com.br/bid/bidConteudoShow.aspx?idConteudo=34107>>. Acceso em: 10 março 2010.

<sup>1114</sup> BATISTA DOS SANTOS, Márcia Walquiria. Licenciamento Ambiental. Biblioteca Digital Fórum de Direito Urbano e Ambiental - FDU, Belo Horizonte, ano 1, n. 2, mar./abr. 2002. Disponible en: <<http://www.editoraforum.com.br/bid/bidConteudoShow.aspx?idConteudo=10157>>. Acceso en: 11 marzo 2010, pp. 109-113; VALLE FIGUEIREDO, Lúcia. Discriminação constitucional das competências ambientais: aspectos pontuais do regime jurídico das licenças ambientais. Interesse Público, Belo Horizonte, v. 6, n. 28, nov. 2004, pp. 13-28. Disponible en: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/30958>>. Acceso en: 7 jun. 2011; MUKAI, Toshio. Licenciamento urbanístico e ambiental: coincidências e diferenças: a natureza jurídica da licença ambiental: solução para as suas compatibilizações. Biblioteca Digital Fórum de Direito Urbano e Ambiental - FDU, Belo Horizonte, ano 9, n. 50, mar./abr. 2010, pp. 93-96. Disponible en: <<http://www.editoraforum.com.br/bid/bidConteudoShow.aspx?idConteudo=66286>>. Acceso en: 25 nov. 2010; CESAR DE OLIVEIRA, Maria Cristina. Atividades impactantes. Licenças e autorizações administrativas. Bibliotecas Digitais Interesse Público - IP, Belo Horizonte, ano 12, n. 60, mar./abr. 2010, pp. 191-206. Disponible en: <<http://www.editoraforum.com.br/bid/bidConteudoShow.aspx?idConteudo=66594>>. Acceso en: 8 jun. 2010; TORRES, Marcos Abreu. “Aspectos polêmicos do licenciamento ambiental”. Biblioteca Digital Fórum de Direito Urbano e Ambiental - FDU, Belo Horizonte, ano 5, n. 25, jan./fev. 2006, pp. 3034-3040. Disponible en: <<http://www.editoraforum.com.br/bid/bidConteudoShow.aspx?idConteudo=34107>>. Acceso em: 10 março 2010; JELINEK GARCEZ, Rochelle. Licenciamento ambiental e urbanístico para o parcelamento do solo urbano. In: BENJAMIN, Antônio Herman de Vasconcellos e (Org.). Paisagem, natureza e direito. São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde, 2005. v. 2; VULCANIS, Andréa. Competência para fiscalização do empreendimento licenciado. In: BENJAMIN, Antônio Herman de Vasconcellos e (Org.). Paisagem, natureza e direito. São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde, 2005. v. 1.

diferenciación de la Licencia y Autorización Administrativa, hecho que la clasifica como intermediaria entre los dos institutos.<sup>1115</sup>

El plazo de validez y su posibilidad de flexibilización a través de revisiones o hasta mismo la posibilidad de la retirada de las Licencias Ambientales, son unas de las importantes características que permiten la diferenciación de los instrumentos administrativos y ambientales.

El plazo puntualiza el definitivo o no de las Licencias Ambientales y Administrativas, además de delimitar en este periodo la posibilidad de su revisión, que es otra importante característica. La Licencia Ambiental está sujeta a plazos determinados de validez/caducidad, no siendo precaria como las Autorizaciones Administrativas y tampoco totalmente definitiva como las Licencias Administrativas.<sup>1116</sup>

A tal efecto, en lo que refiere a lo plazo, es él que describe una importante diferencia entre ambas las Licencias, una vez que a lo contrario de la Licencia Administrativa clásica, la Licencia Ambiental admite la institución de plazo de caducidad. Los autores entienden que durante el plazo fijado, la Licencia Ambiental es definitiva, solamente admitiendo la intervención del Poder Público, de manera

---

<sup>1115</sup> FARIAS, Talden. *Licenciamento Ambiental: Aspectos teóricos e práticos*. 2º ed., Ed. Fórum, Belo Horizonte, 2010, pp. 177-178.

<sup>1116</sup> Sobre el tema general del plazo de validez, renovación, revisión y retirada de la Licencia Ambiental, señala Marcos Abreu: "Ora, sabe-se que a licença ambiental tem um prazo de validade (mínimo de quatro e máximo de dez anos), findo o qual, terá que ser renovada, caso assim deseje o interessado. cancelada por motivos de conveniência ou oportunidade. Isso só poderá ocorrer (suspensão ou cancelamento) nas hipóteses elencadas pelo art. 19 da Resolução 237/97 do CONAMA, situação em que "O órgão ambiental competente, mediante decisão motivada, poderá modificar os condicionantes e as medidas de controle e adequação, suspender ou cancelar uma licença expedida, quando ocorrer (I) violação ou inadequação de quaisquer condicionantes ou normas legais, (II) omissão ou falsa descrição de informações relevantes que subsidiaram a expedição da licença, ou (III) superveniência de graves riscos ambientais e de saúde". Portanto, não há falar em discricionariedade muito menos em arbitrariedade do órgão ambiental que, arribado no art. 19 da Resolução 237, suspenda ou cancele uma licença ambiental previamente concedida". TORRES, Marcos Abreu. "Aspectos polêmicos do licenciamento ambiental". Biblioteca Digital Fórum de Direito Urbano e Ambiental - FDUA, Belo Horizonte, ano 5, n º25, jan./fev. 2006, pp. 3034-3040. Disponible en: <<http://www.editoraforum.com.br/bid/bidConteudoShow.aspx?idConteudo=34107>>. Aceso em: 10 março 2010.

excepcional, cuando existir grave amenaza a la salud pública y al medio ambiente o en casos de extrema emergencias.<sup>1117</sup>

Luís Paulo Sirvinskaskas considera que:

“Portanto, a licença ambiental não pode ser considerada mera autorização ou permissão nos termos do direito administrativo. Ela é espécie de ato administrativo negocial, concedido pela Administração Pública por prazo determinado, podendo ser revogado se a empresa ou a atividade estiver causando prejuízo à saúde humana, danos ao meio ambiente ou descumprir as determinações legais ou regulamentares.”<sup>1118</sup>

De tal manera, la característica de flexibilización del plazo de validez tras el acontecimiento de determinados hechos importantes, como la existencia de graves amenazas a la salud y seguridad pública o al medio ambiente, además de incumplimientos de determinadas normas legales,<sup>1119</sup> hacen permitir la posibilidad de revisión o retirada de la propia Licencia Ambiental.

Por lo tanto, aunque haya posiciones en cuanto la Licencia Ambiental ser un acto vinculado y definitivo, tras el tratamiento constitucional dado al medio ambiente y la función social de la propiedad para equilibrar el derecho individual a derecho colectivo, habría posibilidad de serla parcial, una vez que también se hace necesario la renovación con exigencias incidentales inherentes a la vista de la técnica anterior, cuya evolución es muy rápida, y el cambio real en las características ambientales de determinado tiempo y lugar determinado.<sup>1120</sup>

Sobre esta circunstancia, el Supremo Tribunal Federal ya decidió que:

---

<sup>1117</sup> BESSA ANTUNES, Paulo de. *Direito Ambiental* 12º ed., Lúmen Júris, Rio de Janeiro, 2010, p. 153.

<sup>1118</sup> SIRVINSKAS, Luís Paulo. *Manual de direito ambiental*. 8º ed., Saraiva, São Paulo, 2010, p. 229.

<sup>1119</sup> La figura de la revisión periódica e incluso la retirada del acto administrativo otorgante están basadas en la propia legislación ambiental, como por ejemplo el artículo 9º, IV, V de la Ley Federal nº 6.938/81 y artículo 19 de la Resolución CONAMA nº 237/97.

<sup>1120</sup> VALLE FIGUEIREDO, Lúcia. “Discriminação constitucional das competências ambientais: aspectos pontuais do regime jurídico das licenças ambientais”. *Interesse Público*, Belo Horizonte, v. 6, n. 28, nov. 2004, pp. 13-28. Disponible en: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/30958>>. Acceso en: 7 jun. 2011.

“Certo que, apesar de majoritariamente a licença ter um caráter de definitividade, o Supremo Tribunal Federal, por mais de uma vez, já decidiu que, em casos de licença para construir, uma vez estabelecidas novas regras de ocupação de solo, pode, sem que haja qualquer ofensa ao direito adquirido, haver a revogação da licença concedida (STF, Recurso Extraordinário n. 212.780-RJ, rel. Min. Ilmar Galvão, j. 27/4/1999).”<sup>1121</sup>

Conviene destacar que una parte de la doctrina considera que el hecho de haber la posibilidad de modificación de la Licencia Ambiental no llega a transformarla en Autorización, pues todo y cualquier cambio promovido por la Administración Pública no podría ser realizado por sus libres criterios de conveniencia y oportunidad, una vez que es un acto administrativo vinculado.<sup>1122</sup>

Por lo tanto, además de tener un carácter de definitivo relativa y flexible, la Licencia Ambiental tiene también como peculiaridad la posibilidad de revisión de sus términos, teniendo en cuenta la alteración de las circunstancias que permitieron su concesión.<sup>1123</sup>

Considerando otra característica como la clasificación del acto administrativo en cuanto al grado de libertad de la Administración Pública en la práctica del acto administrativo (en relación a los plazos de caducidad, las revisiones, renovaciones y retiradas), la Licencia Ambiental sería un acto administrativo propio, pudiendo ser vinculado o discrecional, o hasta mismo vinculado y discrecional a la vez, por posee características tanto de la Licencia Administrativa cuanto de la Autorización.

Talden Farias señala sobre este tema que:

---

<sup>1121</sup> Decisión citada en el fallo del Tribunal de Justicia del Estado del Santa Catarina, Recurso nº 574650 SC 2009.057465-0, 3ª Cámara de Derecho Público, Relator: Pedro Manoel Abreu, juzgado en 04/05/2011.

<sup>1122</sup> ASSIS OLIVEIRA, Antônio Inagê de. Introdução à legislação ambiental brasileira e licenciamento ambiental, Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2005, p. 308.

<sup>1123</sup> CESAR DE OLIVEIRA, Maria Cristina. Atividades impactantes. Licenças e autorizações administrativas. Bibliotecas Digitais Interesse Público - IP, Belo Horizonte, ano 12, n. 60, mar./abr. 2010, pp. 191-206. Disponible en: <<http://www.editoraforum.com.br/bid/bidConteudoShow.aspx?idConteudo=66594>>. Acceso en: 8 jun. 2010.



“ ... O sensato é enquadrar a licença ambiental como um ato administrativo próprio, podendo ser vinculado ou discricionário, já que tem tanto características da autorização quanto da licença administrativa”.

“... Portanto, a licença ambiental tem características próprias que a diferenciam tanto da licença administrativa quanto da autorização, tendo uma natureza jurídica peculiar e intermediária entre esses dois institutos. Caso se admitisse que a licença ambiental é uma autorização, e que por consequência pudesse ser revogada a qualquer momento pela simples discricionariedade da Administração Pública, não existiria segurança jurídica para as atividades econômicas de uma maneira geral. Por outro lado, querer que a licença ambiental se perpetue durante o seu prazo de validade independentemente das consequências que isso poderia trazer ao meio ambiente e à qualidade de vida da coletividade seria legalizar a degradação ambiental e instituir o direito adquirido a degradar o meio ambiente e a ir de encontro à qualidade de vida da coletividade, o que não pode ser admitido”.<sup>1124</sup>

Es decir, en caso de ser considerado exclusivamente un acto vinculado, por lo tanto, de naturaleza jurídica de Licencia Administrativa, sería este instituto perpetuado en el tiempo, sin poder ser retirada por cuestiones de interés ambiental, legalizando el derecho adquirido de contaminar y degradar el medio ambiente, yendo en contra a todo los principios de protección ambiental. Por otro lado, se fuera considerado acto discrecional, con naturaleza jurídica de Autorización, habría posibilidad de ser revocada a cualquier tiempo, afectando la seguridad y estabilidad jurídica de las actividades económicas en general. Luego, lo más equilibrado sería clasificar la Licencia Ambiental como un acto administrativo propio, pudiendo ser vinculado o discrecional, una vez que posee características tanto de la Licencia Administrativa cuanto la Autorización.

Este contexto envuelve la teoría que discute el tema de la inexistencia de actos administrativos integralmente vinculado o discrecional. Es cierto que los actos vinculados exigen el cumplimiento de determinadas condiciones legales, sin embargo, también es cierto que estas condiciones son analizadas con cierto grado de conveniencia y oportunidad, transformando la Licencia Ambiental en un instrumento heterogéneo.

---

<sup>1124</sup> FARIAS, Talden. *Licenciamento Ambiental: Aspectos teóricos e práticos*. 2º ed., Ed. Fórum, Belo Horizonte, 2010, pp. 178-179.

Parte de la doctrina avala tal posición sobre la naturaleza jurídica de la Licencia Ambiental:

“Deveras, é importante dizer-se que não há atos inteiramente vinculados (à exceção do eterno exemplo da aposentadoria compulsória, dado pelos professores de direito administrativo), nem, tampouco, atos totalmente discricionários. Sempre haverá um compósito de elementos e, na verdade, há atos que, embora sejam vinculados, vão envolver, inicialmente, a difícil tarefa interpretativa dos conceitos indeterminados dentro de todo contexto. Há, muita vez, algum aspecto discricionário, pelo menos no que concerne ao momento da expedição do ato”.

.....

“Em conseqüência, embora entendamos que se trata de ato vinculado, em face do tratamento constitucional dado ao meio ambiente e à função social da propriedade (a contrabalançar o direito individual ao direito coletivo), mesmo assim há, consoante entendemos, possibilidade de ser *a termo*, portanto, obrigando à renovação com exigências supervenientes à vista do estado da técnica, cuja evolução é rapidíssima, e da própria alteração das características ambientais de determinada época e de determinado local.

Além disso, também poderá ser suprimida, dependendo, como é claro, da possibilidade ou impossibilidade de adaptação do empreendedor às novas exigências”.<sup>1125</sup>

Observase que las causas que requieran renovaciones, como la rápida evolución de exigencias supervenientes de la situación técnica, el cambio de las características del entorno en su tiempo y la eventual adaptación del emprendedor a las nuevas situaciones de hecho y las nuevas exigencias, son elementos importantes que fundamentan la teoría arriba expuesta.

Innovando su propia teoría, Toshio Mukai comparte la idea de que la Licencia Ambiental es un acto administrativo vinculado /discrecional, o sea, es en una parte reglada y en otra discrecional. El autor justifica su posición a través de la teoría que defiende la existencia de mayor o menor grado de vinculación o discrecionalidad del acto administrativo<sup>1126</sup>, lo que constituye una supuesta división de actos por ser

---

<sup>1125</sup> Sobre este tema, véase: VALLE FIGUEIREDO, Lúcia. Discriminação constitucional das competências ambientais: aspectos pontuais do regime jurídico das licenças ambientais. Interesse Público, Belo Horizonte, v. 6, n. 28, nov. 2004, pp. 13-28. Disponible en: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/30958>>. Acceso en: 7 jun. 2011.

<sup>1126</sup> Édís Milaré considera que en la realidad no existen actos enteramente vinculados o enteramente discrecionales, pero una situación de preponderancia de mayor o menor grado de libertad deliberativa de

vinculados en cuanto al contenido o a los medios, o ser discrecional en cuanto a las actividades y a los medios. Para él, el hecho de la Licencia Ambiental comportar revisiones y plazos de validez, exigiendo incluso renovaciones, demuestra su peculiaridad en el sentido de no ser un acto completamente vinculado y tampoco totalmente discrecional, siendo, por lo tanto, un acto administrativo vinculado/discrecional por poseer elementos de vinculación en cuanto al contenido o a los medios y discrecionalidad en cuanto a los fines o actividades.<sup>1127</sup>

Esta posición doctrinaria acercase también a la teoría de la discrecionalidad técnica, es decir, la Licencia Ambiental sería un acto con discrecionalidad sui generis, dejando de ser un acto totalmente vinculado, una vez que al Poder Público corresponde analizar, según sus criterios de conveniencia y oportunidad, la concesión o no de la Licencia Ambiental. Sin embargo, su decisión depende de la motivación y fundamentación del Estudio de Impacto Ambiental (EIA) y el respectivo Informe (RIMA).<sup>1128</sup>

Cabe aclarar aquí la distinción de la discrecionalidad técnica a discrecionalidad administrativa en el proceso de Licenciamiento Ambiental. La primera es un juicio construido según criterios técnicos y científicos, en cuanto que la segunda se desvela en la libertad de elegir. Luego, en el proceso de Licenciamiento Ambiental, la discrecionalidad técnica se refiere a un momento cognitivo e implica juicios en lugar de elecciones, con la particularidad de esta operación se desarrollar a la luz del interés

---

su agente administrativo. Confróntese *Direito do Ambiente: doutrina, prática, jurisprudência, glossário. Revista dos Tribunais*, 2º ed., São Paulo, 2001, p. 363.

<sup>1127</sup> MUKAI, Toshio. Licenciamiento urbanístico e ambiental: coincidências e diferenças: a natureza jurídica da licença ambiental: solução para as suas compatibilizações. *Biblioteca Digital Fórum de Direito Urbano e Ambiental - FDU*, Belo Horizonte, ano 9, n. 50, mar./abr. 2010, pp. 93-96. Disponible en: <<http://www.editoraforum.com.br/bid/bidConteudoShow.aspx?idConteudo=66286>>. Acceso en: 25 nov. 2010. Con buen criterio, Marcos Abreu Torres señala que la Licencia Ambiental es una especie peculiar, de que el género es el Derecho Administrativo, fruto de la evolución del Derecho Ambiental. Confróntese TORRES, Marcos Abreu. “Aspectos polêmicos do licenciamento ambiental”. *Biblioteca Digital Fórum de Direito Urbano e Ambiental - FDU*, Belo Horizonte, ano 5, n. 25, jan./fev. 2006, pp. 3034-3040. Disponible en: <<http://www.editoraforum.com.br/bid/bidConteudoShow.aspx?idConteudo=34107>>. Aceso em: 10 março 2010.

<sup>1128</sup> PACHECO FIORILLO, Celso Antonio. *Curso de direito ambiental brasileiro*, 11º ed., Saraiva, São Paulo, 2010, p. 206-207.

público primario, es decir, del ambiente y no de los intereses secundarios o de particulares.<sup>1129</sup>

En este sentido, la discrecionalidad técnica puede ser observada en la decisión de otorga a la Licencia Ambiental cuando tratase de emprendimiento o actividad de gran potencial de degradación ambiental. En estos casos el Estudio de Impacto Ambiental (EIA) y el respectivo Informe (RIMA) deben considerar todas las posibilidades tecnológicas y la ubicación, considerando el análisis científico multidisciplinar y de importante complejidad ajena al área jurídica. Por lo tanto, aquí no hay una situación totalmente libre a la Administración Pública, sino el poder de tomar la decisión mejor adecuada para cumplir el interés público impuesto por las normas pertinentes.<sup>1130</sup>

En relación a este entendimiento, puede ser subrayado el fallo del Tribunal de Justicia del Estado de Santa Catarina que afirma:

"AÇÃO CIVIL PÚBLICA AMBIENTAL – LIMINAR DEFERIDA – NULIDADE POR FALTA DE FUNDAMENTAÇÃO – INOCORRÊNCIA – LEI MODIFICADORA DO PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ – ALTERAÇÃO DOS LIMITES DA ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE NO MORRO DA ANTENA DA RBS – CONSTITUCIONALIDADE QUESTIONADA – DECISÃO QUE IMPEDE A ADMINISTRAÇÃO DE EXPEDIR LICENÇAS OU AUTORIZAÇÕES NO QUE TANGE À ÁREA DEFINIDA NA LEI – MANUTENÇÃO – RECURSO IMPROVIDO.

...

Por outro lado, a Licença Ambiental Prévia (LAP) é ato administrativo não vinculado que não gera, por si só, direito ao titular do imóvel. Isso porque, configura apenas uma fase do procedimento de licenciamento ambiental, o qual se divide em três fases: Licença Prévia, Licença de Instalação e Licença de Operação.

Conforme a lição de *Celso Antonio Pacheco Fiorillo*, in *Curso de direito ambiental brasileiro*, SP: Saraiva, 2006: "Como determina o art. 9º, IV, da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n.

---

<sup>1129</sup> JELINEK GARCEZ, Rochelle. Licenciamento ambiental e urbanístico para o parcelamento do solo urbano. In: BENJAMIN, Antônio Herman de Vasconcellos e (Org.). Paisagem, natureza e direito. São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde, 2005.

<sup>1130</sup> CESAR DE OLIVEIRA, Maria Cristina. Atividades impactantes. Licenças e autorizações administrativas. Bibliotecas Digitais Interesse Público - IP, Belo Horizonte, ano 12, n. 60, mar./abr. 2010, pp. 191-206. Disponible en: <<http://www.editoraforum.com.br/bid/bidConteudoShow.aspx?idConteudo=66594>>. Acceso en: 8 jun. 2010.

6.938/81), o licenciamento ambiental é um *instrumento de caráter preventivo* de tutela do meio ambiente. O licenciamento ambiental não é ato administrativo simples, mas sim um encadeamento de atos administrativos, o que lhe atribui a condição de procedimento administrativo. Além disso, importante frisar que a licença administrativa constitui ato vinculado, o que denuncia uma grande distinção em relação à licença ambiental, porquanto esta é, como regra, ato discricionário. Podemos afirmar que a licença ambiental – enquanto licença – deixa de ser um ato vinculado para ser um ato com discricionariedade *sui generis*. Isso porque deve ser salientado, como sustenta com razão Érika Bechara, que 'a não-vinculatividade do Poder Público deve-se ao fato de que o EIA não oferece uma resposta objetiva e simples acerca dos prejuízos ambientais que uma determinada obra ou atividade possa causar. É um estudo amplo, que merece interpretação, em virtude de elencar os convenientes e inconvenientes do empreendimento, bem como ofertar as medidas cabíveis à mitigação dos impactos ambientais negativos e também medidas compensatórias. Não se trata de formalismo simplório, sem teor ou conteúdo interpretativos'." (p. 82)".<sup>1131</sup>

También:

#### "EMENTA

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LIMINAR INDEFERIDA. LICENÇA PRÉVIA COM BASE EM EIA-RIMA. OUTORGA DE LICENÇA AMBIENTAL. ATO ADMINISTRATIVO DISCRICIONÁRIO "SUI GENERIS". CONTROLE JUDICIAL SOMENTE NA ESFERA

DA LEGALIDADE. AGRAVO DE INSTRUMENTO IMPROVIDO.

1. Licenciamento visto sob a égide do meio ambiente caracteriza-se como procedimento administrativo regrado pela discricionariedade e restrições.

2. Compete à Administração Pública sopesar segundo seus critérios de conveniência e oportunidade se será ou não concedida a licença. Mostra-se a concessão de licença em matéria ambiental uma discricionariedade "*sui generis*" já que sua outorga depende da motivação carreada pelo EIA - RIMA.

3. O controle judicial sobre os limites da discricionariedade do ato administrativo se dá na esfera da legalidade do ato praticado. Referido controle é possível desde que respeite-se a discricionariedade administrativa nos limites em que ela é assegurada à Administração Pública pela lei.

4. Não se refere a insurreição do i. Órgão Ministerial à legalidade do ato administrativo praticado, não sendo outrossim fornecido ao juízo elementos que permitam inferir ter a autoridade administrativa extrapolado a discricionariedade que lhe é assegurada.

---

<sup>1131</sup> Véase el fallo del Tribunal de Justicia del Estado de Santa Catarina, Agravo de Instrumento n. 44119 SC 2009.004411-9, Primera Camara de Derecho Público, Relator Desembargadora Sérgio Roberto Baasch Luz, juzgado en 14/10/2010. También en este sentido: Tribunal de Justicia del Estado de Santa Catarina, Apelación civil n. 2009.041435-4, Tercera Camara de Derecho Público, Relatora Desembargadora Sônia Maria Schmitz, juzgado en 11/05/2011.

## 5. Agravo de instrumento impróvido".<sup>1132</sup>

El Superior Tribunal de Justicia viene ratificando a lo largo de los años la teoría de que la Licencia Ambiental tiene sus características propias:

*“...a licença ambiental, ao contrário do seu paradigma tradicional do Direito Administrativo, não gera direito à preservação da situação vigente à época de sua concessão. Vale dizer, não possui carga de definitividade, estando sujeita a prazos de validade, e ainda, a revisão por interesse relevante ligado à proteção do meio ambiente ou da saúde pública (Lei nº 6.938/81, arts. 9º, IV, e 10, § 1º, e Resolução CONAMA nº 237/97, art. 19). Pode-se afirmar, portanto, que o licenciamento ambiental está sujeito ao princípio rebus sic stantibus, podendo haver alteração, cassação ou invalidação da licença, em caso de modificação das condições originais que a ensejaram ou de constatação de incompatibilidade com o regramento invocado como supedâneo para o seu deferimento. (STJ- AgRg na SUSPENSÃO DE LIMINAR Nº 96 - AM (2004/0077329-5)).”<sup>1133</sup>*

Notase que la Licencia Ambiental no puede ser considerada una Licencia, como en el Derecho Administrativo, porque no es definitiva, ni tampoco una Autorización o Permiso, ya que no está sujeta a simple juicio de conveniencia y oportunidad del administrador. Sería entonces algo en el medio del camino, es decir, un acto sui generis, con sus propias características.

### 3.7.7 - Licencia Ambiental con naturaleza jurídica de Permiso

De hecho, son pocas las referencias doctrinales en cuanto a la naturaleza jurídica de la Licencia Ambiental como Permiso, no existiendo discusión detallada sobre la diferencia entre los institutos en relación con su la naturaleza jurídica en ámbito

---

<sup>1132</sup> Tribunal Regional Federal 3ª (TRF 3ª), Recurso de Agravo de Instrumento nº 95.0234-2 SP, 6ª Turma, Relator: Desembargador Federal MAIRAN MAIA, juzgado en 14/06/2000, Publicado en D. E. 12/07/2000.

<sup>1133</sup> Decisión citada en el fallo del Superior Tribunal de Justicia (STJ), Recurso nº 96 - AM (2004/0077329-5), Relator: Ministro EDSON VIDIGAL, Fecha de Juzgamiento: 15/09/2004, CE - CORTE ESPECIAL, Publicación: DJ 01/07/2005 p. 351). Véase también: Recurso nº 25488 MT 2007/0251505-8, Relator: Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, Fecha de Juzgamiento: 01/09/2009, T2 - SEGUNDA TURMA, Publicación: DJe 16/09/2009); Recurso nº (29976 PA 2009/0134972-2, Relator: Ministro BENEDITO GONÇALVES, Fecha de Juzgamiento: 03/09/2009, T2 - PRIMEIRA TURMA, Publicación: DJe 16/09/2009).

ambiental.<sup>1134</sup> Sobre la discusión de estos tres institutos que representan el Poder de Policía Estatal, Daniel Roberto Fink y André Horta de Macedo señalan la cuestión doctrinal dónde indica que la Licencia Ambiental podría tener la naturaleza jurídica de Permiso:

“Discute-se na doutrina qual é a natureza jurídica da licença ambiental enquanto ato que encerra um procedimento administrativo. Ou seja, se essa licença é realmente uma licença, ou se trata de uma autorização, ou, ainda, se é uma permissão.”<sup>1135</sup>

Toshio Mukai es un poco más claro al apuntar que ciertas actividades que pueden causar daños al medio ambiente tienen su control administrativo preventivo a través del Permiso, incluso citando el caso de las Concesiones. Veamos:

*“o controle administrativo preventivo das atividades e empreendimentos que possam causar danos ao meio ambiente deve ser efetuado por meio de autorizações”, excetuando-se a anuência para construir, em que a concordância do Poder Público é representada pela licença e a utilização de bens de domínio público, como os recursos hídricos, em que o instrumento adequado é a concessão administrativa ou a permissão de uso”<sup>1136</sup>*

---

<sup>1134</sup> Entre otras obras, el Permiso como naturaleza jurídica de la Licencia Ambiental está citado en: TRENNEPOHL, Curt; TRENNEPOHL, Terence. Licenciamento ambiental. 3º edición, Impetus, Niterói, 2010, pp. 27, 29 y 126; FINK, Daniel Roberto e HORTA DE MACEDO, ANDRÉ. “Roteiro para Licenciamento Ambiental e outras Considerações”. In: FINK, Daniel Roberto; ALONSO JÚNIOR, Hamilton; DAWALIBI, Marcelo (Org.). Aspectos jurídicos do licenciamento ambiental. 3º ed., Forense Universitária, Rio de Janeiro, 2004, pp. 14-15; DAWALIBI, Marcelo. “O poder de polícia e o direito penal ambiental” In: FINK, Daniel Roberto; ALONSO JÚNIOR, Hamilton; DAWALIBI, Marcelo (Org.). Aspectos jurídicos do licenciamento ambiental. 3º ed. Forense Universitária, Rio de Janeiro, 2004, pp. 128-129; SIRVINSKAS, Luís Paulo. Manual de direito ambiental. 8º edición, Saraiva, São Paulo, 2010, pp. 228-229; LEME MACHADO, Paulo Affonso, Direito Ambiental Brasileiro, 18º ed., Malheiros, São Paulo, 2010, pp. 284, 342, 388, 729, 833; José Afonso da Silva, Direito ambiental constitucional, 2º ed., Malheiros, São Paulo, 1998, p. 279 y MUKAI, Toshio. Licenciamento urbanístico e ambiental: coincidências e diferenças: a natureza jurídica da licença ambiental: solução para as suas compatibilizações. Biblioteca Digital Fórum de Direito Urbano e Ambiental - FDU, Belo Horizonte, ano 9, n. 50, mar./abr. 2010, pp. 93-96. Disponible en: <<http://www.editoraforum.com.br/bid/bidConteudoShow.aspx?idConteudo=66286>>. Acceso en: 25 nov. 2010.

<sup>1135</sup> Confróntese FINK, Daniel Roberto e HORTA DE MACEDO, ANDRÉ. “Roteiro para Licenciamento Ambiental e outras Considerações”. In: FINK, Daniel Roberto; ALONSO JÚNIOR, Hamilton; DAWALIBI, Marcelo (Org.). Aspectos jurídicos do licenciamento ambiental. 3º ed., Forense Universitária, Rio de Janeiro, 2004, p.14.

<sup>1136</sup> MUKAI, Toshio. Direito Ambiental Sistematizado. 2. ed., Forense Universitária, Rio de Janeiro, 1994, p. 80-81.

Aquí, el autor anota que el Permiso sería el instrumento de control administrativo preventivo ambiental en cuanto al uso de bienes de dominio público, como por ejemplo los recursos hídricos.

Ya hemos visto que el Permiso es un acto administrativo precario y discrecional a través de lo cual la Administración Pública faculta al particular, la ejecución de servicios de interés colectivo o uso especial de bienes públicos, sea a título gratuito o remunerado, en las condiciones establecidas por la Administración. El interés de la actividad permitida tiene carácter común entre las partes, es decir, les interesa al permitente, al permisionario y al público.

Sin embargo, conviene destacar que el Permiso no se confunde con la Concesión y tampoco con la Autorización y Licencia Administrativa. La Concesión es un contrato administrativo bilateral y sirve para la contratación de un servicio de utilidad pública; la Autorización y la Licencia se caracterizan por ser un acto administrativo unilateral capaz de permitir o no una determinada actividad o situación de interés exclusivo o predominante del particular. Ya el Permiso Administrativo, diferentemente de ambos los institutos administrativos, consiente la realización de una actividad de interés común al permitente, al permisionario e al público.<sup>1137</sup>

La doctrina administrativista y ambiental brasileña añaden en este tema que la Constitución Federal de Brasil exige para la otorga del Permiso una licitación pública, que es usualmente utilizada para prestaciones de servicios de utilidad pública, como por ejemplo el transporte colectivo. Ello caracterizaría el Permiso como un contrato público, lo que en teoría, justificaría su inadecuación terminológica en cuanto la naturaleza jurídica de la Licencia Ambiental.<sup>1138</sup>

---

<sup>1137</sup> LOPES MEIRELLES, Hely. *Direito administrativo brasileiro*. 23° ed., Malheiros, São Paulo, 1998, p. 167.

<sup>1138</sup> Maria Sylvia Zanella DI PIETRO señala que: “Tradicionalmente, a permissão, como ato unilateral, podia ter por objeto a utilização privativa de bem público por particular ou a exploração de serviço público. Contudo, o artigo 175, parágrafo único, inciso I, da Constituição Federal permitiu a interpretação de que tanto a concessão como a permissão de serviços públicos são contratos; e a Lei n. 8.987, de 13-2-95 (que regula as concessões e permissões de serviços públicos) faz referência à permissão como contrato de adesão, com o traço da precariedade. Confróntese DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 18° ed., Atlas, São Paulo, 2005. En el mismo sentido: MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 15° ed., Revista dos Tribunais, São Paulo, 2011, p. 229; DI TRINDADE AMADO, Frederico Augusto, *Direito Ambiental Esquemático*, 2° ed., Método, São Paulo, 2011, p. 475



Sobre el Permiso, es posible encontrar decisiones en los diversos Tribunales de Justicia de los Estados brasileños, que de alguna manera trata de sus características en cuanto al medio ambiente:

“EMENTA

APELAÇÃO CÍVEL - MANDADO DE SEGURANÇA - INSTALAÇÃO DE PAINEL PUBLICITÁRIO EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL - PERMISSÃO DE USO - REVOGAÇÃO UNILATERAL - POSSIBILIDADE - ATO PRECÁRIO - RECURSO PROVIDO.

Não constitui ofensa ao devido processo legal, a revogação unilateral de permissão de uso de área pública, porque ato cuja precariedade é inerente a sua própria natureza jurídica.

Nesse caso, a Administração pode promover, a qualquer tempo, a retomada do bem, por interesse público.”<sup>1139</sup>

A tal efecto, la falta de rigor técnico de la doctrina y legislación en cuanto a denominación terminológica de la Licencia, Autorización y Permiso propicia el uso indiscriminado e inadecuado terminológicamente del Permiso en diversos asuntos ambientales y administrativos. En tal sentido, Marcelo Dawalibi considera que:

“É bastante comum que a lei denomine ‘licença’ um ato que é essencialmente autorização, e vice-versa, ou mesmo que sejam elas chamadas de ‘permissões’. O art. 20 da Lei nº 5.197/67, por exemplo, denomina ‘licença’ o ato administrativo que na verdade é autorização para a caça de animais silvestres, já que inexistente direito subjetivo neste sentido, podendo a Administração Pública valorar a conveniência e oportunidade para tanto. Já o art. 39 da Lei nº 9.605/98 chama de ‘permissão’ a autorização excepcional para o corte de árvores em área de preservação permanente (que abrange tanto imóveis de domínio público quanto privado, não se podendo falar em ‘permissão’ nesta última hipótese.”<sup>1140</sup>

De tal manera, observase que el término Permiso aparece en diversas normas y leyes específicas, a ejemplo de los temas relacionados a la caza, minería, pesca, etc.

---

y FINK, Daniel Roberto e HORTA DE MACEDO, ANDRÉ. “Roteiro para Licenciamento Ambiental e outras Considerações”. In: FINK, Daniel Roberto; ALONSO JÚNIOR, Hamilton; DAWALIBI, Marcelo (Org.). Aspectos jurídicos do licenciamento ambiental. 3º ed., Forense Universitária, Rio de Janeiro, 2004, pp. 17-18.

<sup>1139</sup> Tribunal de Justicia del Estado del Mato Grosso, Apelación Civil en Mandado de Segurança n. 23818/2007, 3ª Camara Civil, Relator: Guiomar Teodoro Borges, juzgado en 25/06/2007. También: Superior Tribunal de Justiça (STJ), REsp 18.349 - RJ, 2ª Turma, Relator: Ministro HUMBERTO MARTINS, DJe 23/8/2007.

<sup>1140</sup> DAWALIBI, Marcelo. Licença ou Autorização Ambiental? – Revista de Direito Ambiental. Editora Revista dos Tribunais, ano 5, Janeiro –Março2000, p. 179.

Como ejemplo del empleo del Permiso en el ámbito medioambiental (temas de naturaleza jurídica), aún podemos citar la doctrina:

“A Lei de Proteção à Fauna, de 1967, emprega dois termos jurídicos caracterizando a intervenção do Poder Público: "licença" e "permissão". Comumente encontram-se confusões terminológicas acerca de licença, permissão e autorização”<sup>1141</sup>.

Aquí, notase una vez más la clasificación del Permiso como instrumento de Poder de Policía Ambiental y la atención a la problemática inherente al uso inadecuado y la falta de rigor técnico de la doctrina y legislación en cuanto a denominación terminológica de la Licencia, Autorización y Permiso. En este caso, el autor cita como ejemplo la Ley de Protección a Fauna, además de resaltar las confusiones y problemas consecuentes de ello.

Conviene destacar que el Permiso es demasíadamente citado en la Ley de Crímenes Ambientales (Ley Federal nº 9.605/1998), ejerciendo allí, al menos terminológicamente, gran importancia a la caracterización del crimen, cuando por ejemplo, criminaliza a una conducta de quien ejerce actividades sin la Licencia, Autorización o Permiso Ambiental en los casos en que son imprescindibles.<sup>1142</sup>

Por las razones expresadas, aunque esté citado en diversas leyes específicas de protección ambiental, además de pocas doctrinas y algunas jurisprudencias brasileñas como instrumento de intervención administrativa y poder de policía ambiental, el Permiso realmente no está muy explicado y tampoco detallado técnicamente de tal modo que lo identifique como naturaleza jurídica de la Licencia Ambiental.

---

<sup>1141</sup> LEME MACHADO, Paulo Affonso, *Direito Ambiental Brasileiro*, 18 ° ed., Malheiros, São Paulo, 2010, pp.285 y 832-833.

<sup>1142</sup> Patrícia Silveira da Rosa señala como ejemplo: “Valendo-nos de um ilustrativo exemplo, inserido no tema deste trabalho, cite-se a criminalização da conduta de quem exerce atividades sem a licença ambiental, nos casos em que esta é imprescindível. A perspectiva de que o aumento do rigor da lei inibiria condutas proibidas pela norma jurídica, redundou nos tipos penais dos artigos 55 e 60 da Lei 9.605/98. is põe o art. 55: Executar pesquisa lavra ou extração de recursos minerais sem a competente autorização, permissão, concessão ou licença, ou em desacordo com a obtida. Pena: - detenção de 6 (seis) meses a 1 (um) ano e multa. Também: Art. 60. Construir, reformar, ampliar, instalar, ou fazer funcionar, em qualquer parte do território nacional, estabelecimentos, obras ou serviços potencialmente poluidores, sem licença ou autorização dos órgãos ambientais competentes, ou contrariando normas legais e regulamentares pertinentes. Pena: - detenção de 1 (um) a 6 (seis) meses, ou multa, ou ambas cumulativamente...” SILVEIRA DA ROSA, Patrícia, *O Licenciamento Ambiental à Luz da Teoria dos Sistemas Autopoiéticos*. Ed. Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2009, p. 97.

Tiene muchas características semejantes a la Autorización Administrativa y Ambiental, sin embargo, posee ciertas peculiaridades que lo podría, en teoría, diferenciarlo. Aparte de ello, el hecho de estar caracterizado como un contrato público y la exigencia de licitación pública para su otorga, quizá le dejaría un poco más lejos de las circunstancias técnicas administrativas que asisten de la Licencia Ambiental.

Por lo tanto, en medio a demasiadas controversias percibiese que la Licencia Ambiental es calificada como Permiso a medida que se busca identificar en él características propias capaces de proporcionar el proveimiento administrativo adecuado, según el caso concreto.

### **3.7.8 - Últimas consideraciones en cuanto a la naturaleza jurídica de la Licencia Ambiental**

Hemos visto que la definición de la naturaleza jurídica de la "Licencia Ambiental" está sujeta a importantes diferencias entre la doctrina, jurisprudencia e incluso la legislación ambiental. Las terminologías Licencia Ambiental, Autorización Ambiental y Permiso Ambiental son empleadas en el Derecho Ambiental brasileño sin el debido rigor técnico, lo que favorece a las incertidumbres e inseguridades a la hora de interpretar los casos y aplicar el poder de policía ambiental, representado por los tres referidos instrumentos administrativos.

Los análisis de cada uno de ellos conllevan a teorías distintas basadas en diferentes argumentos jurídicos e incluso de orden técnicas, que defienden sus naturalezas jurídicas variables de acuerdo con las interpretaciones en diferentes ámbitos del Derecho Administrativo clásico y el Derecho Ambiental moderno.

Por otra parte, la doctrina y jurisprudencia brasileña ven evolucionando en el sentido de consolidar la posición de que la Licencia Ambiental tiene una naturaleza jurídica peculiar y propia, aunque no haya una discusión firme y consistente para intentar solucionar los conflictos generados por la ya referida cuestión de las imprecisiones terminológicas.

Esta nueva figura resultante de los dichos avances es definida por algunas características directamente ligadas entre sí mismas, que la diferencia de la Licencia Administrativa, Autorización Administrativa y el Permiso. Por ello, la adaptación de la típica y clásica "Licencia " en el sentido de acompañar la evolución del carácter inter y multidisciplinar que envuelve el Derecho Administrativo y el Derecho Ambiental, resulta en una transformación que hace aparecer la nueva figura de naturaleza peculiar, intermediaria y propia.

Por lo tanto, este nuevo instrumento, que se localiza en una zona de conocimiento común al Derecho Ambiental y al Derecho Administrativo, parece estar más acertado con los principios y objetivos de la Política Nacional del Medio Ambiente en Brasil, especialmente en cuanto a la protección y preservación del medio ambiente ecológicamente equilibrado.

#### **5 - Otorga Administrativa Ambiental (OAA): propuesta de terminología común en el tratamiento de la Licencia, Autorización y Permiso en ámbito ambiental**

Ya hemos visto que el acto administrativo, que traduce el objetivo y la decisión de lo cual resulta el dicho proceso de Licenciamiento Ambiental, suele ser distintamente clasificado como Licencia Ambiental, Autorización Ambiental o Permiso Ambiental. Por otra parte, también ya hemos visto que el vocablo "Licencia Ambiental" es técnicamente más utilizado por la doctrina y legislación, como equivalente a "Autorización Ambiental" o "Permiso Ambiental", a su vez, de acuerdo con cada situación concreta e individual que identifique la naturaleza jurídica de los instrumentos.

También como ya observado anteriormente, la doctrina, jurisprudencia y legislación no se preocupa en utilizar la terminología de los tres institutos representativos del Poder de Policía con el debido rigor técnico, denominándoles indiscriminadamente y de forma aleatoria. La ausencia de rigor técnico e imprecisión en las designaciones relacionadas al referido tema, igualmente es una característica del Derecho Ambiental por el hecho de que el origen de la Licencia Ambiental, de la Autorización Ambiental y del Permiso Ambiental está basado en el Derecho Administrativo clásico.

A tal efecto, las denominaciones pluriformes adoptadas por la propia legislación ambiental, que suele utilizar los tres vocablos en momentos distintos, colaboran el desacierto y la confusión en cuanto a exacta designación terminológica del acto administrativo a ser utilizado en el tema ambiental. Por ello, de hecho, es común la aplicación de expresiones equivocadas en relación a ellos, es decir, el uso impertinente e incorrecto de la denominación Licencia a la vez de Autorización o Permiso, en esfera ambiental.<sup>1143</sup>

Luego, notase que en ámbito ambiental, cuando la doctrina, legislación y jurisprudencia emplean el término anuencia o otorga (excepto en raras oportunidades), generalmente utilizan la expresión terminológica “LICENCIA” para definir el acto formal que manifiesta la concordancia del Poder Público con determinada obra o actividad.<sup>1144</sup>.

La expresión “Otorga” significa un acto de consentimiento, anuencia, concesión y aprobación<sup>1145</sup> y en este contexto, o sea, la Otorga Administrativa Ambiental, puede ser definida jurídicamente como “acto administrativo a través de lo cual el Poder Público competente consiente al otorgado el derecho de ejercer una actividad potencialmente nociva al medio ambiente o utilizar recursos naturales, en los

---

<sup>1143</sup> Merece la pena repetir y destacar aquí el señalamiento del doctrinador Paulo Affonso Leme Machado que llama la atención de la problemática inherente al uso inadecuado y la falta de rigor técnico de la doctrina y legislación en cuanto a denominación terminológica de la Licencia, Autorización y Permiso. El autor cita como ejemplo la Ley de Protección a Fauna: “A Lei de Proteção à Fauna, de 1967, emprega dois termos jurídicos caracterizando a intervenção do Poder Público: "licença" e "permissão". Comumente encontram-se confusões terminológicas acerca de licença, permissão e autorização”. LEME MACHADO, Paulo Affonso, *Direito Ambiental Brasileiro*, 18<sup>o</sup> ed., Malheiros, São Paulo, 2010, pp.285 y 832.

<sup>1144</sup> Curt y Terence Trennepohl señalan que: “A legislação ambiental, exceto em raras oportunidades, quando emprega o termo anuência, geralmente utiliza a expressão licença para definir o ato formal que manifesta a concordância do Poder Público com determinada obra ou atividade.” TRENNEPOHL, Curt; TRENNEPOHL, Terence. *Licenciamento ambiental*. 3<sup>o</sup> edición, Impetus, Niterói, 2010, p. 27.

<sup>1145</sup> SIRVINSKAS, Luís Paulo. *Manual de direito ambiental*. 8<sup>o</sup> ed., Saraiva, São Paulo, 2010, p. 396. Importante señalar que el término jurídico “Otorga” aparece en la legislación ambiental brasileña de forma especial para tratar el tema de los derechos del uso de los recursos hídricos, prevista en la Ley Federal n. 9.433/1997, que instituyó la Política Nacional de Recursos Hídricos y creó el Sistema Nacional de Gerenciamiento de Recursos Hídricos. Paulo Affonso Leme Machado enseña que la otorga es un consentimiento, concesión, aprobación o beneplácito. Explica que en sentido específicamente jurídico, la otorga exige la intervención de los Poderes Públicos competentes para manifestar su voluntad. La reglamentación de la ley indicará los criterios generales de otorga y como estos criterios integrarán las resoluciones del Consejo Nacional de Recursos Hídricos (Ley 9.433/97). Véase LEME MACHADO, Paulo Affonso, *Direito Ambiental Brasileiro*, 18<sup>o</sup> ed., Malheiros, São Paulo, 2010, p. 481.

términos y condiciones expresas en el respectivo acto, consideradas todas las legislaciones específicas vigentes”.

Observase que este concepto es perfectamente adecuado, de manera general, a lo que se propone con la finalidad única de no causar confusiones terminológicas. Por lo tanto, este término nos parece bien empleado por estar insertado en los principios y definiciones tanto del Derecho Administrativo cuanto del Derecho Ambiental.<sup>1146</sup>

Además, puede representar con buena claridad a lo que se propone en esta parte del estudio, es decir, referirse a estos actos administrativos representativos del poder de policía ambiental (Licencia, Autorización y Permiso Ambiental) como una especie de Otorga Administrativa Ambiental, constituida de diversas condiciones y regímenes concedida por el Poder Público competente, a fin de realizar ciertas actividades humanas que puedan causar impactos sobre el medio ambiente.

---

<sup>1146</sup> Partiendo de la óptica del principio del formalismo moderado y la tipología del proceso administrativo, la doctrinadora Odete Medauar clasifica el Licenciamiento Ambiental como un proceso administrativo de Otorga, valorando ahí la interpretación flexible y razonable en cuanto a las formas, a fin de evitar que estas sean vistas con el fin en sí mismas, apagadas de las verdaderas finalidades del proceso. Véase MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 15° ed., Revista dos Tribunais, São Paulo, 2011, pp. 183-184. Maria Sylvia Zanella Di Pietro, al comentar sobre el uso del bien público por el particular utiliza las denominaciones “otorga administrativa, actos de otorga o instrumento de otorga administrativa” para referirse a la manifestación de la Administración Pública expresada por medio del acto de policía sobre forma de Licencia o Autorización. Vid. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 18° ed. São Paulo: Atlas, 2005, p.599. En ámbito jurídico ambiental el término otorga como acto administrativo es también utilizado con frecuencia por la doctrina. Talden Farias cita en el prefacio de su obra que en razón de la fragilidad de los ecosistemas tras la agresividad de agentes contaminantes, el Poder Público sintió la relevancia de crear instrumentos preventivos, de modo que la otorga sería uno de los institutos con características propias destinadas al control y protección ambiental. El autor también utiliza el término para definir la Licencia Ambiental como una especie de otorga con plazo de validez concedida por la Administración Pública para realización de actividades humanas que puedan causar impactos sobre el medio ambiente. Confróntese FARIAS, Talden. *Licenciamento Ambiental: Aspectos teóricos e práticos*. 2° ed., Ed. Fórum, Belo Horizonte, 2010, p. 15. Esta definición viene acompañada por otros doctrinadores, como Paulo Sirvinskas. Véase SIRVINSKAS, Luís Paulo. *Manual de direito ambiental*. 8° ed., Saraiva, São Paulo, 2010, p. 227.

Por otra parte, la legislación ambiental brasileña adopta expresamente el término otorga al tratar del tema de los derechos del uso de los recursos hídricos, prevista en la Ley Federal n. 9.433/1997, que instituyó la Política Nacional de Recursos Hídricos y creó el Sistema Nacional de Gerenciamiento de Recursos Hídricos. Curt y Terence Trennepohl señalan que: “A outorga de direito de uso dos recursos hídricos, estabelecida pelo art. 12 da Lei n. 9.433/97, está regulamentada pela Resolução n. 16, de 8 de maio de 2001, do Conselho Nacional de Recursos Hídricos - CNRH. O art. 1 da Resolução define outorga de direito de uso de recursos hídricos como o ato administrativo mediante o qual a autoridade outorgante faculta ao outorgado o direito de uso de recurso hídrico, por prazo determinado, nos termos e nas condições expresas no respectivo ato, consideradas as legislações específicas vigentes.” TRENNEPOHL, Curt; TRENNEPOHL, Terence. *Licenciamento ambiental*. 3° edición, Impetus, Niterói, 2010, p. 150. Es decir, la otorga está definida como un instrumento jurídico administrativo instituido por el legislador para definir cómo y de qué forma jurídica el derecho del uso del agua podrá ser concedido. Confróntese BESSA ANTUNES, Paulo de. *Direito Ambiental*, 12° ed., Lúmen Júris, Rio de Janeiro, 2010, p. 750.

En cuanto a su naturaleza jurídica, nos parece más adecuado y apropiado atribuir la Otorga Administrativa Ambiental la naturaleza jurídica peculiar e intermediaria, como la que ya hemos visto anteriormente en el análisis de la "Licencia Ambiental".

El estudio anterior nos ha permitido observar que el concepto de naturaleza jurídica peculiar e intermediaria es fruto de una evolución jurídica preocupada con la protección ambiental, de modo que posee características propias oriundas de la evolución del Derecho Administrativo y Derecho Ambiental.

A tal efecto, podemos afirmar que surge una nueva figura resultante de los dichos avances y que está especificada por algunas características directamente ligadas entre sí mismas, que la diferencia de la Licencia Administrativa, Autorización Administrativa y Permiso. Se es así, sería pertinente y positivo que esta nueva figura tuviera también una nueva denominación terminológica, basada en conceptos que estén insertados en los principios y definiciones tanto del Derecho Administrativo cuanto del Derecho Ambiental.

Luego, la terminología Otorga Administrativa Ambiental parece asumir perfectamente estas características peculiares e intermediarias, no existiendo ningún elemento contradictorio frente a su definición técnica formal.

Por ello, acreditamos que el empleo del vocablo "Otorga Administrativa Ambiental (OAA)" como terminología común en el tratamiento de la Licencia, Autorización y Permiso en Ámbito Ambiental, sustituyendo el término "Licencia Ambiental", es pertinente, positivo y favorable para poner fin a los conflictos en lo que dice respecto a la falta de rigor técnico en las denominaciones de los referidos institutos.

En otras palabras, la expresión "Otorga Administrativa Ambiental" sería empleada para referirse en lo que corresponde a la Licencia, Autorización o Permiso Ambiental, llevándose en cuenta ser un acto administrativo sui generis, con sus propias características.

Ello sería una medida adecuada que cortamente auxiliaría a poner fin a los referidos problemas causados por cuenta de las confusiones terminológicas anteriormente vistas, lo que beneficiaría las interpretaciones jurídicas a partir de la doctrina, jurisprudencia y la propia legislación, dejando mejor definida su naturaleza jurídica y régimen jurídico, evitando así, inúmeros trastornos y consecuencias negativas a lo que dice respecto a la protección ambiental.

## **6 - Derecho Adquirido e Indemnizaciones en el ámbito del Sistema Jurídico Ambiental Brasileño**

Ya hemos visto en este trabajo que conocer la naturaleza jurídica de un instituto jurídico es lo mismo que instituir su lugar en el ámbito jurídico, y que esto tiene demasiada importancia porque especifica el régimen jurídico y apunta sus principales efectos. En estos supuestos están los temas del derecho adquirido y las indemnizaciones en el ámbito ambiental.

Diferentemente del sistema clásico administrativo, donde las consecuencias jurídicas están mucho más claras y definidas en la doctrina y jurisprudencia,<sup>1147</sup> en el ámbito del Derecho Ambiental brasileño la cuestión comporta algunas discusiones.

Notase aquí una polémica alrededor del supuesto derecho adquirido y las indemnizaciones tras la retirada de la otorga pública<sup>1148</sup>. En cuanto al derecho

---

<sup>1147</sup> Ya hemos visto que en el Derecho Administrativo clásico brasileño, de una manera general, la Autorización y el Permiso son actos administrativos precarios y discrecionales y que su retirada por la Administración Pública no genera derecho adquirido y tampoco indemnizatorios. Ya la Licencia administrativa, por ser acto administrativo reglado-vinculado y definitivo, crea al otorgado derecho adquirido y derecho a indemnizaciones.

<sup>1148</sup> Según el artículo 19 I, II y III de la Resolución n. 237/97 del CONAMA, el órgano público ambiental podrá, mediante resolución motivada, modificar las condiciones y medidas de control y ajuste, suspender o cancelar una licencia otorgada, cuando: I - violación o la inadecuación de las condicionantes o normas legales; II - la omisión o falsa descripción de informaciones relevantes que basaron la expedición de la licencia, y III - superveniencia de graves riesgos ambientales y de salud.

En cuanto a la retirada de la Licencia Ambiental, se da por las siguientes formas: a) Revocación: retirase el acto administrativo por razones de conveniencia y oportunidad; b) Invalidación: retirase el acto administrativo porque el mismo fue practicado en desacuerdo con el orden jurídico, siéndolo ilegal; c) Casación: ocurre la retirada tras el incumplimiento de las condiciones que deberían ser atendidas para la permanencia de la situación jurídica anteriormente establecida; d) Caducidad: tras la superveniencia de una norma jurídica posterior que torna inadmisibles las situaciones antes permitidas y otorgadas por el acto precedente. Véase FINK, Daniel Roberto e HORTA DE MACEDO, ANDRÉ. "Roteiro para Licenciamento Ambiental e outras Considerações". In: FINK, Daniel Roberto; ALONSO JÚNIOR,



adquirido, la doctrina y jurisprudencia brasileña, de forma prácticamente unánime, entiende que no existe derecho adquirido para degradar el medio ambiente y la calidad de vida de la colectividad, una vez que estos valores están insertados dentro de los valores más importantes para el ordenamiento jurídico.

Alguna crítica podría existir en el supuesto de una cierta “definitivo absoluta” mientras una Licencia Ambiental esté en vigor, es decir, cualquier modificación de las normas ambientales no podrían ser obligatorias para aquellos que estén regularmente con la Licencia, bajo las normas vigentes a la época de su concesión. En otras palabras, la Licencia Ambiental no podría ser cambiada y tampoco haber costes adicionales hasta la época de su renovación y el fin de su plazo de validez, estando ahí señalada unas de las consecuencias de la naturaleza jurídica de Licencia Administrativa aplicada al tema ambiental.<sup>1149</sup>

Sin embargo, la mayoría doctrinaria y jurisprudencial entiende que el Órgano Ambiental competente no está obligado a mantener eternamente las condiciones de funcionamiento de una actividad, o sea, en determinados casos, a través de la correcta motivación y justificación, puede el Poder Público retirar la otorga de la Licencia Ambiental, razonando así la inexistencia del derecho adquirido a contaminar.<sup>1150</sup>

La doctrina ambiental, taxativamente, así lo explica:

“Não se adquirem direitos de permanecer numa situação agressora à saúde da população, da fauna e da flora”.

---

Hamilton; DAWALIBI, Marcelo (Org.). Aspectos jurídicos do licenciamento ambiental. 3º ed., Forense Universitária, Rio de Janeiro, 2004, p.15.

<sup>1149</sup> BESSA ANTUNES, Paulo de. Direito Ambiental 12º ed., Lúmen Júris, Rio de Janeiro, 2010, p. 153; BORATTO VIANA, Maurício, Legislação sobre licenciamento ambiental: histórico, controvérsias e perspectivas. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, Brasília, fevereiro 2005, p. 06. Disponible en <  
[http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1234/legislacao\\_licenciamento\\_boratto.pdf?sequence=1](http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1234/legislacao_licenciamento_boratto.pdf?sequence=1)>, acceso en 06 jun. 2011.

<sup>1150</sup> HERMAN BENJAMIN, Antônio. “Constitucionalização do ambiente e ecologização da Constituição brasileira”. In GOMES CANOTILHO, José Joaquim; MORATO LEITE, José Rubens (Org.). Direito Constitucional Ambiental Brasileiro, parte II, 3 ed., editora Saraiva, São Paulo, 2010, p. 146. También el fallo del Tribunal Regional Federal 3ª (TRF 3ª), Recurso de Agravo de Instrumento nº 10679 SC 2008.04.00.010679-2, 3ª Turma, Relator: Desembargador Federal CARLOS EDUARDO THOMPSON FLORES LENZ, juzgado en 10/06/2008, Publicado en D. E. 02/07/2008.

“Não há direito adquirido de poluir”.<sup>1151</sup>

El Superior Tribunal de Justicia corrobora el tema:

“PROCESSUAL CIVIL E AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. INCIDÊNCIA, POR ANALOGIA, DA SÚMULA 282 DO STF. FUNÇÃO SOCIAL E FUNÇÃO ECOLÓGICA DA PROPRIEDADE E DA POSSE. ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. RESERVA LEGAL. RESPONSABILIDADE OBJETIVA PELO DANO AMBIENTAL. OBRIGAÇÃO PROPTER REM. DIREITO ADQUIRIDO DE POLUIR.

(...)

2. Inexiste direito adquirido a poluir ou degradar o meio ambiente. O tempo é incapaz de curar ilegalidades ambientais de natureza permanente, pois parte dos sujeitos tutelados -as gerações futuras - carece de voz e de representantes que falem ou se omitam em seu nome.

(...).”<sup>1152</sup>

Por ello, lo cierto es que la Licencia Ambiental no genera derecho adquirido al titular, siendo posible en cualquier momento ser cambiado su régimen jurídico, como por ejemplo en casos de incidencia de una nueva legislación más restrictiva, o el descubrimiento de los efectos negativos no previstos anteriormente.

El sabio Profesor Talden Farias explica:

“Na verdade, não existe direito adquirido a degradar o meio ambiente e a qualidade de vida da coletividade, já que esses estão entre os valores de maior relevância para o ordenamento jurídico. Deve ser levado em consideração que, por ser um direito fundamental, o meio ambiente equilibrado é um interesse indisponível. É por isso que a licença ambiental pode ser revogada caso ocorra a superveniência de graves riscos ambientais e de saúde pública, independentemente de o titular da atividade licenciada ter cumprido à risca as condicionantes, tendo em vista a supremacia do interesse público sobre o particular.”<sup>1153</sup>

---

<sup>1151</sup> LEME MACHADO, Paulo Affonso, *Direito Ambiental Brasileiro*, 18º ed., Malheiros, São Paulo, 2010, pp. 213 e 225.

<sup>1152</sup> Superior Tribunal de Justiça, Resp nº 948921 SP 2005/0008476-9, 2ª Turma, Relator: Ministro Herman Bejamin, juzgado en 23/10/2007, publicado en DJe 11/11/2009. También: <sup>1152</sup> Superior Tribunal de Justiça, Recurso nº 1.260.437 - SP (2009/0237943-9), 2ª Turma, Relator: Ministro Herman Bejamin, juzgado en 25/03/2010, publicado en DJe 07/04/2010.

<sup>1153</sup> FARIAS, Talden. *Licenciamento Ambiental: Aspectos teóricos e práticos*. 2º ed., Ed. Fórum, Belo Horizonte, 2010, p. 167.

Es decir, no hay ningún derecho adquirido a contaminar y tampoco la Licencia Ambiental puede garantizar a su titular a mantener el “status quo” vigente en el momento de su expedición, no existiendo por lo tanto, derecho adquirido en materia ambiental. Luego, la Licencia Ambiental, a pesar de poseer plazo de validez/caducidad determinado, está sujeta a la revisión, pudiendo ser retirada en caso de interés público, o por incumplimientos de las condiciones impuestas o ilegalidades incidentales que puedan causar impactos negativos al medio ambiente<sup>1154</sup>.

La jurisprudencia acoge en algunas sentencias esta acepción clásica:

“ (...). Por oportuno, cumpre ressaltar que, o simples fato da empresa ter em mãos Licença Ambiental de Operação não guarda o significado de adimplemento aos ditames da legislação ambiental nem tampouco lhe confere certeza de funcionamento sem obediência às condicionantes, uma vez que a validade da licença é submetida a observância dos preceitos legais pertinentes. A propósito, aliás, colhe das lições de *Édis Milaré*: “[...] a licença ambiental não assegura ao seu titular a manutenção do *status quo* vigorante ao tempo de sua expedição, sujeita que se encontra a prazos de validade. (...) Garante-se, numa palavra, no lapso temporal da licença, a inalterabilidade das regras impostas no momento da outorga, salvo, é claro, se o interesse público recomendar o contrário, quando, então, em benefício da sociedade, poderá o ato ser revisto. Pense-se, por exemplo, em atividade que, a despeito de licenciada, esteja, por emissão de odores, a provocar incômodos aos vizinhos. Sustentar o contrário seria conferir ao empreendedor um cheque em branco, permitindo-lhe que, com base em licença pretérita, pudesse causar toda e qualquer degradação ambiental. Não; felizmente os tempos mudaram.” (*Direito do ambiente*. 3. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. p. 487). (...)”<sup>1155</sup>

A tal efecto, es indiscutible la inexistencia en el derecho brasileño del derecho adquirido a contaminar, y en caso de riesgo al medio ambiente es perfectamente posible la revisión o retirada de la Licencia Ambiental concedida por la Administración Pública.

## **6.1 - El Derecho a las Indemnizaciones tras la retirada de la Licencia Ambiental (Autorización o Permiso Ambiental) y sus controversias**

---

<sup>1154</sup> Véase el artículo 19 de la Resolución CONAMA.

<sup>1155</sup> Tribunal de Justicia del Estado del Santa Catarina, Agravo de Instrumento nº 214442 SC 2010.021444-2, 1ª Cámara de Derecho Privado, Relator: Roberto Baasch Luz, juzgado en 02/08/2010.

En el marco de las indemnizaciones en respecto a las Licencias Ambientales, (Autorizaciones o Permisos Ambientales), la doctrina y jurisprudencia brasileña son también conflictivas.<sup>1156</sup> Ello porque las consecuencias jurídicas de la retirada, modificación y la renovación o no de la Licencia Ambiental están directamente ligadas a las cuestiones que ya hemos visto, es decir, la discusión alrededor de la naturaleza jurídica y el régimen jurídico de la Licencia Ambiental, y por consecuencia, el tema de la responsabilidad de la Administración Pública competente.

### **6.1.2 - Inexistencia de Derecho a las Indemnizaciones - Regla general**

En general, además de la pertinencia del tema arriba expuesto, la discusión a nivel Constitucional conlleva al entendimiento de que, de manera general, la indemnización no es obligatoria.<sup>1157</sup> Ello porque siendo el medio ambiente considerado como un bien de uso común del pueblo y esencial a sana calidad de vida, es posible concluir que unas de las derivaciones jurídicas de este concepto es la inexistencia del derecho adquirido de contaminar (como ya hemos visto), y por consecuencia también la inexistencia al derecho de ser indemnizado el emprendedor.

Haciendo hincapié sobre la fuerza constitucional del tema, Antonio Herman Benjamin, acompañado de la casi unánime posición jurisprudencial, explica:

---

<sup>1156</sup> CESAR DE OLIVEIRA, Maria Cristina. Atividades impactantes. Licenças e autorizações administrativas. Bibliotecas Digitais Interesse Público - IP, Belo Horizonte, ano 12, n. 60, mar./abr. 2010, pp. 191-206. Disponible en: <<http://www.editoraforum.com.br/bid/bidConteudoShow.aspx?idConteudo=66594>>. Acceso en: 8 jun. 2010.

<sup>1157</sup> Según Curt y Terence Trennepohl y Maria Cristina Cesar De Oliveira, solamente es posible admitir la hipótesis de indemnización tras la prohibición de cualquier actividad en los casos en que las normas no ambientales impidan su continuidad, una vez que no hay que hablarse en derecho adquirido en ejercer ninguna actividad que violó las condiciones establecidas para su otorga y tampoco en derecho adquirido a contaminar o poner en riesgo el equilibrio ambiental o la salud de las personas. Véase TRENNEPOHL, Curt; TRENNEPOHL, Terence. Licenciamento ambiental. 3º edición, Impetus, Niterói, 2010, p. 156 y CESAR DE OLIVEIRA, Maria Cristina. Atividades impactantes. Licenças e autorizações administrativas. Bibliotecas Digitais Interesse Público - IP, Belo Horizonte, ano 12, n. 60, mar./abr. 2010, pp. 191-206. Disponible en: <<http://www.editoraforum.com.br/bid/bidConteudoShow.aspx?idConteudo=66594>>. Acceso en: 8 jun. 2010. Frederico Augusto Di Trindade explica que el emprendedor tiene pleno conocimiento de los riesgos de su actividad, especialmente las más impactantes sobre el medio ambiente, de manera que, por regla general, no es debida la indemnización por la retirada de la Licencia Ambiental. Véase DI TRINDADE AMADO, Frederico Augusto, Direito Ambiental Esquematizado, 2º ed., Método, São Paulo, 2011, pp. 98-99.

“No ordenamento jurídico brasileiro pós-1988, inexistente direito adquirido a poluir.” Sendo assim, não há falar em direito à indenização por se exigir o estancamiento da poluição, mesmo quando a Administração ou o Judiciário se utilizam do remédio extremo do fechamento definitivo da atividade.

(.....)

Ora, se as próprias normas se curvam e se submetem ao mandamento constitucional, não sería razoável deixar que as práticas econômicas que o hostilizam permaneçam inalteradas e infensas às suas determinações”.<sup>1158</sup>

Esta teoría está basada en la jerarquía Constitucional de 1.988 frente a todo el ordenamiento jurídico, de modo que al tratar del derecho al medio ambiente ecológicamente equilibrado, la misma no puede subordinarse a ningún otro parámetro normativo supuestamente anterior o más superior, aparte de que todas las demás normas tienen que estar de acuerdo con ella. O sea, por lo general, no estando el derecho adquirido consagrado en cuanto a este tema por la Carta Mayor, tampoco estará el derecho a la indemnización tras la retirada o no renovación de la Licencia Ambiental.

Por cierto, hay Jurisprudencia en este sentido:

“Insta notar que não se pode admitir direito adquirido em devastar ou manter atos de degradação ambiental”

*“Ad argu, mentandum tahtum”* o Estado não praticou qualquer ato de apossamento administrativo ou desapropriação indireta, de sorte que inexistente direito a pleito de indenização a ser prestada aos apelantes, mostrando-se descabida a alegação de confisco de 'propriedade rendimentos ou frutos civis.’”<sup>1159</sup>

Otra parte de los juristas y Tribunales brasileños entienden que no es debida ninguna indemnización al empresario emprendedor, teniendo en cuenta ser el acto precario y la inexistencia del derecho adquirido de contaminar. Más cercanos a los criterios administrativos clásicos, ellos adoptan la teoría de que la Licencia Ambiental

---

<sup>1158</sup> HERMAN BENJAMIN, Antônio. “Constitucionalização do ambiente e ecologização da Constituição brasileira”. In GOMES CANOTILHO, José Joaquim; MORATO LEITE, José Rubens (Org.). Direito Constitucional Ambiental Brasileiro, parte II, 3 ed., editora Saraiva, São Paulo, 2010, pp. 145-146.

<sup>1159</sup> Tribunal de Justicia del Estado de São Paulo, Apelación Civil nº 590.111-5/4-00, Cámara Especial de Medio Ambiente, Relatora Des. Regina Zaquia Capistrano da Silva, juzgado en 13/11/2008. También: Tribunal de Justicia del Estado de São Paulo, Apelación Civil nº 770.706-5/1-00, Cámara Especial de Medio Ambiente, Relator Des. Jorge Geraldo de Jacobina Rabello, juzgado en 25/09/2008.

tiene la naturaleza jurídica de Autorización Administrativa en sentido estricto.<sup>1160</sup> Así, tanto la Autorización Ambiental cuanto el Permiso, serían actos administrativos concedidos a título precario y podrían ser revocados a cualquier momento por la Administración Pública, sin que haya derecho a indemnización.<sup>1161</sup>

Junto a esta teoría también está relacionada la polémica cuestión de la retirada de la otorga administrativa ambiental (Licencia, Autorización o Permiso Ambiental) tras la observancia del interés público pertinente. Aquí, parte de la doctrina y jurisprudencia entiende que su validez está condicionada a la compatibilidad con el interés público, lo cual se sobrepone al interés particular. De tal modo, a partir del momento que esta compatibilidad deja de existir, corresponderá al Poder Público competente retirar o modificar el instrumento de otorga sin ninguna obligación de reparar económicamente al particular.

Algunas jurisprudencias reconocen esto entendimiento:

“RESPONSABILIDADE CIVIL. FATMA. SUINOCULTURA. AUTORIZAÇÃO AMBIENTAL. REVOGAÇÃO. ATO DISCRICIONÁRIO. A Administração Pública possui o poder de autotutelar-se a fim de adequar seus atos aos princípios que são inerentes à sua atuação, podendo revogar aqueles praticados com afronta aos preceitos aplicáveis à espécie. Verificando-se que a autorização concedida pelo Órgão Ambiental para exploração de atividade de suinocultura fere interesse de ordem pública, compete à Administração impedir seu funcionamento, já que, para tanto, encontra-se investida no Poder de Polícia e respaldada pela legislação estadual.

(...)

Pois bem. Analisando detidamente os autos, tem-se que o recurso, efetivamente, não comporta provimento. Sim, porque em que pese o

---

<sup>1160</sup> Confrontese: CARVALHO FILHO, José dos Santos, Manual de Direito Administrativo, 24.ª ed., Lumen Júris, Rio de Janeiro, 2011, p. 132; SIRVINSKAS, Luís Paulo. Manual de direito ambiental. 8.ª ed., Saraiva, São Paulo, 2010, p. 229; DI TRINDADE AMADO, Frederico Augusto, Direito Ambiental Esquemático, 2.ª ed., Método, São Paulo, 2011, p. 99; Curt y Terence TRENNEPOHL señalan que: “Não há que se falar em direito adquirido de exercer nenhuma atividade que violou as condições estabelecidas para sua autorização, nem tampouco direito adquirido de poluir ou colocar em risco o equilíbrio ambiental ou a saúde das pessoas. Somente é possível admitir a hipótese de indenização pela proibição de qualquer atividade nos casos em que normas não ambientais impeçam a sua continuidade, como no caso do zoneamento urbano.” Confróntese: TRENNEPOHL, Curt; TRENNEPOHL, Terence. Licenciamento ambiental. 3.ª edición, Impetus, Niterói, 2010, pp. 29, 156. También: Tribunal de Justicia del Estado de São Paulo, Apelación Civil 994.06.045861-0, Cámara reservada al Médio Ambiente, Relator: Lineu Peinado, juzgado en 20/05/2010 y Tribunal de Justicia del Estado de Santa Catarina, Apelación Civil 414354 SC, Tercera Cámara de Derecho Público, Relatora: Sônia Maria Schmitz, juzgado en 11/05/2011.

<sup>1161</sup> SIRVINSKAS, Luís Paulo. Manual de direito ambiental. 8.ª ed., Saraiva, São Paulo, 2010, p. 229.

Órgão Ambiental tenha emitido aval favorável à época da solicitação, não se vislumbra qualquer óbice ao cancelamento posterior da licença concedida, mormente quando alicerçado em fatos supervenientes capazes de tornar aquele ato administrativo inicial contrário a norma de regência.

(...)

Ademais disso, cumpre esclarecer que a autorização como ato administrativo unilateral, discricionário e precário, não gera, por si só, direito indenizatório aos apelantes, sobretudo por estar condicionada à compatibilidade com o interesse público, o qual sobrepõe o particular”.<sup>1162</sup>

En cuanto al Permiso:

"EMENTA

APELAÇÃO CÍVEL - MANDADO DE SEGURANÇA - INSTALAÇÃO DE PAINEL PUBLICITÁRIO EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL - PERMISSÃO DE USO - REVOGAÇÃO UNILATERAL - POSSIBILIDADE - ATO PRECÁRIO - RECURSO PROVIDO.

Não constitui ofensa ao devido processo legal, a revogação unilateral de permissão de uso de área pública, porque ato cuja precariedade é inerente a sua própria natureza jurídica. Nesse caso, a Administração pode promover, a qualquer tempo, a retomada do bem, por interesse público.

(...)

A pretensão reside, essencialmente, no cancelamento da permissão de uso de área ambiental para fins publicitários. Revendo meu posicionamento anterior, vejo que o ato administrativo não enseja reparos do Poder Judiciário. Como se sabe, a permissão de uso constitui faculdade outorgada ao Chefe do Executivo. É ato unilateral, discricionário e precário, revogável por conveniência da Administração, a qualquer tempo. Conforme ensina Maria Sylvia Zanella Di Pietro: "... na permissão, a precariedade encontra-se na própria origem do ato de outorga; a Administração, ao consentir, já o faz com a nota da precariedade; o do serviço público ao permissionário, já o faz com a nota da precariedade; o prazo estabelecido, e que, por isso mesmo, pode ser retirado, a todo momento, pela Administração, sem qualquer direito a reparação pecuniária. Nessa hipótese, o fundamento da possibilidade de revogação por ato unilateral é a própria precariedade inerente ao ato formal da permissão. Essa precariedade afasta o direito de o permissionário opor-se à revogação e de pleitear qualquer tipo de compensação pecuniária.- (in Concessão, Permissão, Franquia, Terceirização e outras Formas, 4ª edição Revista e Ampliada, 2.002,

---

<sup>1162</sup> Tribunal de Justicia del Estado del Santa Catarina, Apelación Civil en Mandado de Segurança SC 2009.041435-4, Tercera Camara Civil, Relator: Sônia Maria Schmitz, Data de Julgamento: n11/05/2011. También: Agravo de Instrumento n. 2006.006984-4, de Joinville, Relator Desembargador Rui Fortes, juzgado em 07.08.2007 y Agravo de Instrumento n. 2006.020807-5, Florianópolis, relator Desembargador Orli Rodrigues, juzgado en 13.02.2007.

En relación con la Licencia, existen decisiones judiciales volcadas a la idea clásica administrativista en el sentido de que el hecho ser un acto vinculado y definitivo, al principio no podría ser retirada. Sin embargo, algunos factores, como por ejemplo la falta de cumplimiento a los reglamentos administrativos<sup>1164</sup> o la descubierta posterior de alguna ilegalidad, le quita su presunción de definitivo y permite su retirada sin derecho alguno a indemnización.

En este sentido, puede ser subrayado el fallo del Superior Tribunal de Justicia:

“EMENTA

ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LICENCIAMENTO DE EMPREENDIMENTO IMOBILIÁRIO. DEFERIMENTO EM CONFORMIDADE COM A LEGISLAÇÃO APLICÁVEL. OFENSA AO ART. 10, DA LEI N. 6.938/81 CONFIGURADA. REVALORAÇÃO JURÍDICA DOS FATOS DESCRITOS NA ORIGEM. POSSIBILIDADE. VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC. NÃO OCORRÊNCIA (...)

Nesse sentido, a lição de Hely Lopes Meirelles, apropriadamente citada no voto proferido pelo Min. Teori Albino Zavascki, quando do julgamento do REsp n. 1.011.581-RS: Expedido o alvará de licença para construir, ele traz em si a presunção de legitimidade e de definitividade de sua concessão, mas em certas circunstâncias poderá ser inválido. Realmente, comprovado que sobreveio um interesse público relevante para a não realização da obra, a Prefeitura poderá revogar o alvará de licença, indenizando integralmente os prejuízos ocasionados ao proprietário; comprovado que a obra está sendo construída em desacordo com o projeto aprovado, a Prefeitura poderá cassar o alvará até que a construção seja regularizada, nada tendo que indenizar pelo embargo e demolição do que foi feito irregularmente; comprovado que o projeto foi aprovado ilegalmente, contra as normas da construção, a Prefeitura poderá anular o alvará, embargar o que foi feito e promover a sua demolição sem qualquer indenização ao proprietário. Como se vê, são situações diversas que autorizam a invalidação do alvará e a demolição da obra, mas por fundamentos diferentes e com efeitos jurídicos desiguais, só havendo paridade no

---

<sup>1163</sup> Tribunal de Justicia del Estado del Mato Grosso, Apelación Civil en Mandado de Segurança n. 23818/2007, 3ª Camara Civil, Relator: Guiomar Teodoro Borges, juzgado en 25/06/2007. También: Superior Tribunal de Justiça (STJ), REsp 18.349 - RJ, 2ª Turma, Relator: Ministro HUMBERTO MARTINS, DJe 23/8/2007.

<sup>1164</sup> MEDAUAR, Odete. Direito administrativo moderno. 15º ed., Revista dos Tribunais, São Paulo, 2011, p. 359.



dever o motivo da revogação, da cassação ou da anulação da licença.”<sup>1165</sup>

Además de las circunstancias anteriormente citadas, existen otros contextos que permiten la retirada de la Licencia Ambiental (Autorización-Permiso) sin generar derecho a la indemnización del Estado al particular. En este contexto, están los temas de edición de normas más restrictivas a favor del medio ambiente. El ejemplo más habitual es el caso de las emisiones de substancias contaminantes de algunas industrias, dónde una regla posterior y más restrictiva obliga su adecuación a la nuevas normas de protección ambiental.<sup>1166</sup>

En esta línea señala la doctrina:

“A edição de regras mais restritivas, por exemplo, de emissão de poluentes, obriga o licenciado a adequar suas atividades aos novos limites estabelecidos, sob pena de suspensão da atividade sem direito à indenização.”<sup>1167</sup>

Algunos Tribunales asientan esta posición:

"REVOGAÇÃO DA LICENÇA AMBIENTAL DE INSTALAÇÃO. POSSIBILIDADE. ATO COM DISCRICIONARIEDADE SUI GENERIS . (AI n. , de Urussanga, rela. Des. Sérgio Roberto Baasch Luz, DJ 08.02.2011).

POSSIBILIDADE DE REVOGAÇÃO DO ATO ADMINISTRATIVO COM A EXISTÊNCIA DE FATO SUPERVENIENTE. (AI n. , de Chapecó, rel. Des. Ricardo Roesler, em 27.10.2009).

Igualmente, mutatis mutandis:

Verificando-se que a autorização concedida pelo Poder Público para funcionamento de casa noturna fere interesse de ordem pública, compete à Administração interditar seu funcionamento, já que, para

---

<sup>1165</sup> Superior Tribunal de Justiça, RES 1.227.328 – SP (2010/0230265-6), 1ª Turma, Relator: Ministro BENEDITO GONÇALVES, DJe 05/05/2011. Igualmente: Tribunal de Justicia del Estado del Santa Catarina, Apelación Civil SC 2006.037647-1, Tercera Cámara de Derecho Público, Relator: Cesar Abreu, juzgado en 12/12/2006.

<sup>1166</sup> LEME MACHADO, Paulo Affonso, Direito Ambiental Brasileiro, 18 ° ed., Malheiros, São Paulo, 2010, p. 213.

<sup>1167</sup> TRENNEPOHL, Curt; TRENNEPOHL, Terence. Licenciamento ambiental. 3º edición, Impetus, Niterói, 2010, p. 156.

tanto, encontra-se investida no Poder de Polícia e respaldada pela legislação municipal.

Não há falar em direito líquido e certo quando a pretensão do impetrante tem como fundamento ato discricionário e precário da Administração que poderá ser revisto a qualquer momento em face da supremacia do interesse público sobre o particular. (ACMS n. , da Capital, rel. Des. Rui Fortes, j. em 04.04.2006)."

En esto caso, el Poder Público puede editar nuevas normas más restrictivas y las industrias tienen que adaptarlas a su funcionamiento. Al contrario, podrá retirar la Licencia Ambiental sin estar obligado a satisfacer indemnizaciones al particular.<sup>1168</sup>

Parte de la doctrina y jurisprudencia entiende que en los casos de modificación o retirada de la Licencia Ambiental por motivo de su imprescindible “relocalización”<sup>1169</sup> no instituye, tampoco, derechos de indemnización al emprendedor.

La relocalización es un medio legal valioso para disminuir la contaminación porque transfiere la actividad contaminante a otro sitio. Además lleva en cuenta la aplicación de métodos adecuados de control y tratamiento de las emisiones y los niveles de saturación del local adónde está ubicada la industria, y del local para dónde se indica su transferencia.<sup>1170</sup>

En este sentido señala el doctrinador Celso Antonio Pacheco Fiorillo:

---

<sup>1168</sup> El Profesor Talden Farias puntea que el Poder Público tiene que permitir que el emprendedor adapte a la nueva situación. En caso de su imposibilidad, restaría al particular la opción de relocalización de su instalación, sin embargo, tendría el derecho a la indemnización correspondiente. Véase FARIAS, Talden. *Licenciamento Ambiental: Aspectos teóricos e práticos*. 2º ed., Ed. Fórum, Belo Horizonte, 2010, pp. 179-180.

<sup>1169</sup> Paulo Sirvinskaskas comenta el tema de la relocalización de la siguiente manera: “É em torno das indústrias que se vão formando verdadeiros povoados e gradativamente construindo casas, farmácias, escolas, supermercados etc, tornando-se um novo bairro ao redor das indústrias. A poluição emitida por elas começa a causar doenças à população vizinha e danos ao meio ambiente” “(...) A doutrina e a jurisprudência não têm reconhecido o direito adquirido de pré-ocupação do solo. Por sua vez, a indústria não tem o direito adquirido de poluir o ambiente. Aplica-se, nesse caso, o princípio do direito humano, ou seja, o homem deve ser o centro das preocupações relacionadas com o meio ambiente e não a indústria.” “(...) Se, depois de instalados os equipamentos especiais de controle de poluição, a indústria continuar a prejudicar a saúde humana e a causar danos ao meio ambiente, deverá ser transferida do local. Trata-se da denominada relocalização (art. I, § 3, da Lei n. 6.803/80)”. Confróntese SIRVINSKASKAS, Luís Paulo. *Manual de direito ambiental*. 8º ed., Saraiva, São Paulo, 2010, pp. 215-216.

<sup>1170</sup> La relocalización tuvo su reglamento marco en la Ley n. 6.803/80. Sobre este tema, confróntese LEME MACHADO, Paulo Affonso, *Direito Ambiental Brasileiro*, 18 º ed., Malheiros, São Paulo, 2010, pp. 227-228.

“Por conta desse preceito, se a empresa já existir e o solo urbano delimitar área que não se coadune com a sua permanência na região que já ocupava, ainda que adotados mecanismos de redução de impactos ambientais e estes não tenham proporcionado os efeitos desejados, deverá haver a sua realocação. Com isso, passa-se a questionar o cabimento ou não de indenização pela realocação. Nesses casos, ela é descabida, pois o dever de indenizar existe somente quando se viola um direito de outrem, e a empresa não possui o direito de poluir. Frise-se ainda inexistir qualquer direito adquirido de permanecer no local. A permanência de uma empresa, bem como o desenvolvimento de suas atividades estão condicionados ao cumprimento de padrões ambientais. Isso é facilmente visualizado ao analisarmos as renovações de licenças de operação, que exigem o estrito cumprimento dos padrões ambientais.”<sup>1171</sup>

Aquí, lo más valorado es el derecho humano, es decir, la humanidad debe ser el centro de las preocupaciones relacionadas con la protección ambiental y no la industria. Sin embargo, el Poder Público deberá proporcionar condiciones suficientes al emprendedor para la aplicación de métodos e investigaciones a fin de mitigar los efectos de la contaminación industrial.

Por otro lado, podrá dejar de renovar la Licencia Ambiental en caso de que la industria no se adecue a las nuevas reglas o instrumentos especiales de control y disminución de la contaminación, teniendo como consecuencia la realocación/transferencia de la actividad para otro lugar.

En esta situación es observado el no reconocimiento del derecho adquirido de pre ocupación del suelo y tampoco el derecho adquirido de contaminar,<sup>1172</sup> concluyendo esta parte de la doctrina que no hay ningún derecho a la indemnizaciones.

Existen algunas jurisprudencias que consideran estos criterios de la siguiente manera:

"APELAÇÃO CÍVEL E REEXAME NECESSÁRIO. MANDADO DE SEGURANÇA. EXPLORAÇÃO DE ATIVIDADE DE

---

<sup>1171</sup> PACHECO FIORILLO, Celso Antonio. Curso de direito ambiental brasileiro, 11º ed., Saraiva, São Paulo, 2010, p. 492.

<sup>1172</sup> Paulo de Bessa Antunes apunta en su obra que en fechas pasadas, no pocas veces los Tribunales reconocieron el derecho de pre ocupación de industrias, citando ejemplos de fallos judiciales en que el Poder Público no podía determinar la realocación o hasta mismo la interdicción en la actividad contaminante. Véase BESSA ANTUNES, Paulo de. Direito Ambiental 12º ed., Lúmen Júris, Rio de Janeiro, 2010, pp. 200-203.

FRIGORÍFICO E ABATEDOURO EM ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL (APA DO PASSAÚNA). APELANTE QUE SE UTILIZAVA DE LICENÇA EXPEDIDA EM FAVOR DE OUTRA EMPRESA QUE FUNCIONAVA NO MESMO LOCAL. TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA (TAC) POSTERIORMENTE FIRMADO ENTRE A APELANTE, O APELADO E O MINISTÉRIO PÚBLICO PARA ENCERRAMENTO DAS ATIVIDADES NAQUELE LOCAL EM PRAZO ALI DETERMINADO. ATO APONTADO COMO COATOR QUE DETERMINOU O IMEDIATO ENCERRAMENTO DAS ATIVIDADES DA APELANTE NAQUELE LOCAL, EM CUMPRIMENTO DO TAC. AUSÊNCIA DE ILEGALIDADE OU ABUSIVIDADE NO ATO. INEXISTÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO DO APELANTE A SER PROTEGIDO. ATIVIDADE DA EMPRESA QUE, ADEMAIS, É VEDADA LEGALMENTE NAQUELA ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL. SENTENÇA QUE DEVE SER CONFIRMADA. RECURSO DESPROVIDO. REEXAME NECESSÁRIO QUE NÃO PODE SER CONHECIDO. SENTENÇA QUE NEGOU A SEGURANÇA PLEITEADA. AUSÊNCIA DE CONFIGURAÇÃO DE QUALQUER DAS HIPÓTESES PREVISTA NO ARTIGO 475, DO CPC E NO PARÁGRAFO ÚNICO DO ARTIGO 12 DA LEI 1533/51. APELAÇÃO CÍVEL CONHECIDA E DESPROVIDA. REEXAME NECESSÁRIO NÃO CONHECIDO."<sup>1173</sup>

A la luz de esa línea jurisprudencial notase la prevalencia de la preocupación de la salud y bien estar humano, que están directamente vinculados a la protección medioambiental, corroborando las medidas de la Administración Pública en cuanto a la retirada o modificación de Licencia Ambiental, tras la necesidad de relocalización de la actividad industrial, excusándola de la responsabilidad indemnizatoria.

### **6.1.3 - Derecho a la Indemnización: posibilidades concretas**

De hecho, existen algunos criterios que permiten exceptuar la regla general del no cabimiento a la indemnización tras la retirada de la Licencia Ambiental por parte del Poder Público al particular, no dejando tampoco de haber controversias en el mundo jurídico.

Uno segmento de doctrinadores y Tribunales brasileños, de manera más cercana a los criterios administrativos clásicos, observan el criterio de discrecionalidad o no de los actos administrativos ambientales para considerar sus posiciones en cuanto

---

<sup>1173</sup> Tribunal de Justicia del Estado del Paraná, Apelação Cível nº 5316205 PR 0531620-5, Quarta Câmara Civil, Relatora Desembargadoar: Maria Aparecida Blanco de Lima, juzgado en 27/10/2009.

al derecho de indemnización o no al destinatario de la Licencia, Autorización o Permiso Ambiental que la tiene retirada.

Ellos conciben que sí es debida la indemnización al empresario emprendedor, teniendo en cuenta ser la Licencia Ambiental un acto administrativo de otorga vinculado y definitivo, aunque pasible de ser revisto o retirado tras nuevas variantes ambientales que así se lo recomienden. O sea, adoptan la teoría de que la Licencia Ambiental tiene la naturaleza jurídica de Licencia Administrativa en sentido estricto, de modo que la Licencia Ambiental solamente podría ser retirada a través de la casación mediante la indemnización correspondiente.<sup>1174</sup>

En este sentido:

“Em qualquer caso, contudo, é importante que se considerem os aspectos econômicos envolvidos, bem como os direitos subjetivos, em especial aqueles que dizem respeito ao empreendedor. Em se tratando de ato vinculado, e havendo novas circunstâncias que recomendem a suspensão ou a retirada da licença ambiental, sem que o empreendedor tenha dado causa a elas, certamente ele faz jus ao ressarcimento de seu investimento, bem como aos lucros cessantes e perdas e danos. Caso contrário, a hipótese representaria verdadeiro confisco, o que é repugnado por nosso sistema jurídico<sup>1175</sup>”.

Es decir, el hecho de la Licencia Ambiental ser un acto vinculado y definitivo, al principio no podría ser retirada. Sin embargo, teniendo en cuenta las nuevas circunstancias y la recomendación a la suspensión o casación de la Licencia Ambiental, a menos que el empresario ha dado lugar a ellas, sin duda genera derecho a una compensación, bajo pena de haber un injusto confisco.

Algunas jurisprudencias reconocen esto entendimiento:

“ADMINISTRATIVO - ALVARÁ DE CONSTRUÇÃO -  
CONCESSÃO E POSTERIOR REVOGAÇÃO -  
RETROATIVIDADE DA LEI - IMPOSSIBILIDADE - DIREITO

---

<sup>1174</sup> ASSIS OLIVEIRA, Antônio Inagê de. Introdução à legislação ambiental brasileira e licenciamento ambiental, Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2005, pp. 308-309.

<sup>1175</sup> FINK, Daniel Roberto e HORTA DE MACEDO, ANDRÉ. “Roteiro para Licenciamento Ambiental e outras Considerações”. In: FINK, Daniel Roberto; ALONSO JÚNIOR, Hamilton; DAWALIBI, Marcelo (Org.). Aspectos jurídicos do licenciamento ambiental. 3º ed., Forense Universitária, Rio de Janeiro, 2004, p.17.

ADQUIRIDO -DANO AMBIENTAL - INOCORRÊNCIA 1."O alvará de licença para construir traz em si a presunção de definitividade e por isso não pode ser sumariamente cassado ou anulado pela Prefeitura, nem revogado sem justo motivo e indenização"(MEIRELLES. Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 4. ed. São Paulo: Malheiros, p. 399). 2. Em obediência ao princípio da irretroatividade das leis (CF, art. 5º, XXXVI e LICC, art. 6), norma superveniente estabelecendo novas regras edilícias não tem o condão de aniquilar, por si só, a validez de alvará de construção concedido regularmente com base nas normas legais então vigentes.CF5ºXXXVILICC6

(...)

"Expedido o alvará de licença para construir ele traz em si a presunção de legitimidade e de definitividade de sua concessão, mas em certas circunstâncias poderá ser invalidez. Realmente, comprovado que sobreveio um interesse público relevante para a não realização da obra, a Prefeitura poderá revogar o alvará de licença, indenizando integralmente os prejuízos ocasionados ao proprietário; (...)"<sup>1176</sup>

Por las razones expresadas, notase que una pequeña parte de la doctrina y jurisprudencia observan el criterio de discrecionalidad o no de los actos administrativos ambientales, para opinar sus posiciones en cuanto al derecho de indemnización o no al destinatario de la Licencia Ambiental que la tiene retirada.

Para algunos, el hecho de la Licencia Ambiental ser un acto vinculado y definitivo, al principio no podría ser retirada. Sin embargo, teniendo en cuenta el interés público, los principios ambientales, la imposibilidad de adecuación del emprendimiento o un acto omisivo o comisivo del Órgano Ambiental competente que la expidió, posibilitarían la dicha retirada mediante el pago de indemnización al emprendedor.

La indemnización debida tras la retirada de la Licencia Ambiental por cuenta del interés público, será siempre correspondida cuando tal interés impida la realización de la actividad.<sup>1177</sup> En un caso específico de retirada de Licencia Ambiental concedida anteriormente para tala de árbol, el Tribunal de Justicia del Estado del Espírito Santo decidió con base también en el siguiente argumento:

" (...)

---

<sup>1176</sup> Tribunal de Justicia del Estado del Santa Catarina, Apelación Civil en Mandado de Segurança SC 60955 SC 2004.006095-5, Segunda Cámara Civil, Relator: Luiz César Medeiros, juzgado en 15/06/2004.

<sup>1177</sup> FARIAS, Talden. Licenciamento Ambiental: Aspectos teóricos e práticos. 2º ed., Ed. Fórum, Belo Horizonte, 2010, p.180.

Expedido o alvará de licença para construir ele traz em si a presunção de legitimidade e de definitividade de sua concessão, mas em certas circunstâncias poderá ser invalidado. Realmente, comprovado que sobreveio um interesse público relevante para a não realização da obra, a Prefeitura poderá revogar o alvará de licença, indenizando integralmente os prejuízos ocasionados ao proprietário; (...).”<sup>1178</sup>

A su vez, en el caso de aparición de una norma incidental que impide la continuación de la actividad regularmente aprobada, sin posibilidad de adaptación a la nueva normativa, la suspensión o revocación de la Licencia Ambiental o la denegación de su renovación establecerán el derecho a la indemnización al favorecido.

Parte de la doctrina y jurisprudencia así se lo explica:

“Na hipótese de não haver qualquer possibilidade de adaptação, pois o produto é de tal periculosidade ou letal mesmo, deverá haver a cassação da licença, se ainda não esgotado o termo final, com a indenização do que não houver sido ainda amortizado. Portanto, o prejuízo efetivo ressarcido com fundamento da divisão equânime das cargas públicas.”<sup>1179</sup>

La Jurisprudencia enseña:

"MANDADO DE SEGURANÇA - DIREITO ADQUIRIDO - SUPREMACIADO INTERESSE PÚBLICO - CONCESSÃO - LICENÇA AMBIENTAL PRÉVIA - DESCUMPRIMENTO DE COMPROMISSO ASSUMIDO - APELO DESPROVIDO "É sabido que ninguém adquire direitos contra o interesse público, que prevalece sempre sobre o privado. Pode, pois, a Administração Pública, a todo tempo, fazer cessar as atividades ou obras particulares licenciadas ou que se apresentem em desacordo com as normas legais ou regulamentares ou que, por motivos supervenientes, passem a prejudicar o interesse coletivo. Neste último caso, revogado o alvará, fica o Poder Público no dever de indenizar os danos suportados pelo particular com a cessação da atividade ou com a paralisação e demolição da obra, cujo exercício ou construção foi até então

---

<sup>1178</sup> Tribunal de Justicia del Estado de Espírito Santo, Apelación Civil nº 61070010154 ES, 2ª Cámara de Derecho Cível, Relator: Manoel Alves Rabelo, juzgado en: 01/07/2010. También: Superior Tribunal de Justiça, RES 1.227.328 – SP (2010/0230265-6), 1ª Turma, Relator: Ministro BENEDITO GONÇALVES, DJe 05/05/2011.

<sup>1179</sup> VALLE FIGUEIREDO, Lúcia. “Discriminação constitucional das competências ambientais: aspectos pontuais do regime jurídico das licenças ambientais”. Interesse Público, Belo Horizonte, v. 6, n. 28, nov. 2004, pp. 13-28. Disponible en: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/30958>>. Acceso en: 7 jun. 2011. También: TRENNEPOHL, Curt; TRENNEPOHL, Terence. Licenciamento ambiental. 3º edición, Impetus, Niterói, 2010, pp. 29-31.

permitido. Se, porém, o alvará for cassado por estar o titular descumprindo a lei ou regulamento, nenhuma obrigação de indenizar resulta para o Poder Público. O que convém fixar é que o alvará não poderá nunca ser invocado pelo particular para violar a lei ou o regulamento que estabeleça restrições de ordem pública ao exercício de certos direitos e atividades, condicionando-os à aquiescência prévia e à permanente fiscalização dos órgãos competentes" (Hely Lopes Meirelles. Direito de construir. 7ª ed. São Paulo: Malheiros, 1996, p. 87). Ipso facto inexistente na espécie direito líquido e certo."<sup>1180</sup>

Aquí, el punto destacable es la posibilidad o no de adaptación de la actividad a la nueva norma ambiental constituida por el Poder Público, que, en caso de no haber logrado éxito en la adecuación a los plazos y condiciones proporcionadas, sería obligatoria la retirada de la Licencia Ambiental con el consecuente derecho a la indemnización.

Si el vicio de Licencia, Autorización o Permiso Ambiental que causó su retirada se debió a un acto omisivo o comisivo del Órgano Ambiental competente que la expidió, también habrá derecho de indemnización al otorgado. Sería, por ejemplo, los casos en que la Administración Pública competente se equivocara al licenciar una actividad que, sabidamente en aquél momento, no debería hacerlo, una vez incompatible con el interés público.<sup>1181</sup>

El derecho a la indemnización por cuenta de la relocalización es también otra cuestión divergente en la doctrina y jurisprudencia. Aunque que sea pacífico el entendimiento de que no hay derecho adquirido de contaminar y tampoco la pre ocupación de suelo por los emprendimientos, el tema de la indemnización acepta algunas excepciones en cuanto a este asunto. Ello se da por algunas razones que hacen con que la indemnización sea admitida en determinados casos.

---

<sup>1180</sup> Tribunal de Justicia del Estado de Santa Catarina, Apelación Civil nº MS 138086 SC 1998.013808-6, Segunda Cámara de Derecho Cível, Relator Francisco Oliveira Filho, juzgado en: 12/08/2002.

<sup>1181</sup> DI TRINDADE AMADO, Frederico Augusto, Direito Ambiental Esquematizado, 2º ed., Método, São Paulo, 2011, p. 99. También BORATTO VIANA, Maurício, Legislação sobre licenciamento ambiental: histórico, controvérsias e perspectivas. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, Brasília, fevereiro 2005, p. 06. Disponible en <[http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1234/legislacao\\_licenciamento\\_boratto.pdf?sequence=1](http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1234/legislacao_licenciamento_boratto.pdf?sequence=1)>, acceso en 06 mar. 2012.



La doctrina mayoritaria considera que:

“Se a Administração Pública considerar ambientalmente inviável a continuidade daquela atividade empresarial no mesmo lugar, ainda que equipamentos antipoluição possam ser adotados, a solução será a realocação do empreendimento. Nesse caso, é claro que a revogação da licença ambiental gera direito à indenização, já que o empreendedor além de ter feito fortes investimentos cumpriu todas as determinações da licença.”<sup>1182</sup>

Respectando el principio de la seguridad jurídica, en este caso la Licencia Ambiental se llevará a cabo mediante el establecimiento de reglas claras y previamente establecidas, con el objetivo de que sean resguardados los derechos de las partes interesadas, es decir, tanto del particular emprendedor cuanto del Órgano Público Ambiental competente para expedir la dicha otorga. De ahí el reconocimiento del derecho a la indemnización, una vez que al contrario, sobrevendría elementos de inseguridad jurídica y no podría quedarse el particular perjudicado por haber establecido un vínculo con la Administración Pública y estar sujeto a las suyas sucesivas alteraciones en las acciones y decisiones.

Lo mismo raciocinio en cuanto a buena fe y la igualdad, pues no sería justo al particular emprendedor, después de haber hecho importantes inversiones para poner la actividad en operación, además de haber observado todas las condiciones impuestas en la fase de concesión de las otorgas, tener retirado el consentimiento administrativo ambiental sin tener ningún derecho de resarcimiento.

Además, el derecho de todos a la protección del medio ambiente corresponde también el deber de todos a soportar la carga, así que la protección ambiental es una tarea conjunta y solidaria, y no solitaria, de tal modo que no es compatible con la imposición unilateral de los vínculos restrictivos para unos en detrimento de otros.<sup>1183</sup>

---

<sup>1182</sup> FARIAS, Talden. *Licenciamento Ambiental: Aspectos teóricos e práticos*. 2º ed., Ed. Fórum, Belo Horizonte, 2010, p. 180. En el mismo sentido: DI TRINDADE AMADO, Frederico Augusto, *Direito Ambiental Esquemático*, 2º ed., Método, São Paulo, 2011, p. 86.

<sup>1183</sup> Sobre el principio de igualdad frente a los Órganos Públicos, Maria Cristina Cesar de Oliveira cita el trabajo de Canotilho: CANOTILHO, J. J. Gomes. *Proteção do ambiente e direito de propriedade (crítica de jurisprudência ambiental)*. Coimbra: Coimbra Ed., 1995. p. 105. Véase CESAR DE OLIVEIRA, Maria Cristina. *Atividades impactantes. Licenças e autorizações administrativas*. Bibliotecas Digitais Interesse Público-IP, Belo Horizonte, ano 12, n. 60, mar./abr. 2010, pp. 191-206. Disponible en: <<http://www.editoraforum.com.br/bid/bidConteudoShow.aspx?idConteudo=66594>>. Acceso en: 02 mar. 2012. También el fallo del Supremo Tribunal Federal brasileño, STF: RE 134297/SP. Relator: Min.

Parte de la doctrina corrobora tal entendimiento:

“Nesses casos, os princípios da segurança jurídica e da boa-fé não geram para o particular um direito adquirido à imutabilidade das situações, mas garantem a composição dos prejuízos injustamente sofridos pelo mesmo, em face de compromissos concretos assumidos e desfeitos pelo Poder Público e da necessária seriedade que deve presidir as decisões da Administração”.<sup>1184</sup>

A tal efecto, el derecho indemnizatorio tiene origen tras los perjuicios causados por las inversiones ya realizadas por el particular, y no por el deshacimiento anticipado del acto administrativo de otorga ambiental. Por ello no estaría caracterizado aquí el supuesto derecho adquirido a la inmutabilidad de las situaciones fácticas.

En esto caso, el derecho a la indemnización tras la retirada de la Licencia Ambiental por la imprescindible relocalización está basado en los principios de la buena fe, seguridad jurídica e igualdad. Observase que estos principios, según esta posición doctrinaria, aunque no reconocen el supuesto derecho de contaminar y la pre ocupación del suelo, sostienen el vínculo establecido entre particular emprendedor y el Poder Público, de modo que no sería posible el particular estar sujeto al libre arbitrio del Poder Público en lo que concierne las posibilidades de cambios impuestos, generándole entonces ciertas protecciones y reparaciones pertinentes.

En este mismo contexto, en caso de total inviabilidad de la actividad industrial o por decisión fundamentada del Poder Público, tras comprobar que la presencia de la actividad en aquel local no es adecuada ambientalmente, podrá haber la

---

CELSO DE MELLO. Julgamento: 13/06/1995. Primeira Turma. DJU: 22-09-1995 PG. 30597 EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO - ESTAÇÃO ECOLÓGICA -RESERVA FLORESTAL NA SERRA DO MAR - PATRIMÔNIO NACIONAL (CF, ART. 225, PAR. 4») - LIMITAÇÃO ADMINISTRATIVA QUE AFETA O CONTEÚDO ECONÔMICO DO DIREITO DE PROPRIEDADE- DIREITO DO PROPRIETÁRIO À INDENIZAÇÃO - DEVER ESTATAL DE RESSARCIMOS PREJUÍZOS DE ORDEM PATRIMONIAL SOFRIDOS PELO PARTICULAR - RÉ NÃO CONHECIDO. Confróntese BESSA ANTUNES, Paulo de. Direito Ambiental 12º ed., Lúmen Júris, Rio de Janeiro, 2010, p. 68.

<sup>1184</sup> CESAR DE OLIVEIRA, Maria Cristina. Atividades impactantes. Licenças e autorizações administrativas. Bibliotecas Digitais Interesse Público - IP, Belo Horizonte, ano 12, n. 60, mar./abr. 2010, pp. 191-206. Disponible en: <<http://www.editoraforum.com.br/bid/bidConteudoShow.aspx?idConteudo=66594>>. Acceso en: 02 mar. 2012.

expropiación, mediante la revocación de la Licencia Ambiental y la debida indemnización correspondiente.<sup>1185</sup>

Así se lo reconoce explica una parte de la Jurisprudencia:

"ADMINISTRATIVO - ALVARÁ DE CONSTRUÇÃO - CONCESSÃO E POSTERIOR REVOGAÇÃO - RETROATIVIDADE DA LEI - IMPOSSIBILIDADE - DIREITO ADQUIRIDO -DANO AMBIENTAL - INOCORRÊNCIA

1. *"O alvará de licença para construir traz em si a presunção de definitividade e por isso não pode ser sumariamente cassado ou anulado pela Prefeitura, nem revogado sem justo motivo e indenização"*(MEIRELLES. Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro . 4. ed. São Paulo: Malheiros, p. 399).2. Em obediência ao princípio da irretroatividade das leis (CF, art. 5º, XXXVI e LICC, art. 6), norma superveniente estabelecendo novas regras edilícias não tem o condão de aniquilar, por si só, a validade de alvará de construção concedido regularmente com base nas normas legais então vigentes. Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível em Mandado de Segurança n. , da Comarca de Chapecó, em que é apelante o Município de Chapecó e apelado Edinei Roberto Scalvi:ACORDAM , em Segunda Câmara de Direito Público, por votação unânime, negar provimento ao recurso e confirmar a sentença em sede de reexame necessário."<sup>1186</sup>

Notase, por lo tanto, la posibilidad de ser reconocido el derecho a la indemnización en determinados casos, no dejando, sin embargo, de ser un tema muy controvertido.

## 6.2 - Lucros Cesantes y Pierdas y Ganancias

De igual manera existe divergencia a la hora de razonar el valor de la indemnización a ser recibida por el particular emprendedor ante la retirada o no renovación de la Licencia, Autorización o Permiso Ambiental por parte del Poder

---

<sup>1185</sup> LEME MACHADO, Paulo Affonso, Direito Ambiental Brasileiro, 18º ed., Malheiros, São Paulo, 2010, p. 213. El la misma línea de pensamiento FARIAS, Talden. Licenciamento Ambiental: Aspectos teóricos e práticos. 2º ed., Ed. Fórum, Belo Horizonte, 2010, p. 180. Em el mismo sentido: DI TRINDADE AMADO, Frederico Augusto, Direito Ambiental Esquematizado, 2º ed., Método, São Paulo, 2011, p. 180.

<sup>1186</sup> Tribunal de Justicia del Estado de Santa Catarina en Apelación Cível nº MS 60955 SC 2004.006095-5, Segunda Câmara, Relator: Luiz César Medeiros, Juzgado en 15/06/2004.

Público ambiental competente. Aquellos que están de acuerdo con el dicho derecho no están unísonos en cuanto a sus criterios y valoraciones efectivas.

Una parte de ellos sostienen que el derecho abarca el resarcimiento de los perjuicios efectivos resultantes de sus inversiones, además de los lucros cesantes y las pérdidas y ganancias<sup>1187</sup>. Esta doctrina señala lo siguiente:

“.....e havendo novas circunstâncias que recomendem a suspensão ou a retirada da licença ambiental, sem que o empreendedor tenha dado causa a elas, certamente ele faz jus ao ressarcimento de seu investimento, bem como aos lucros cessantes e perdas e danos”.<sup>1188</sup>

A tal efecto, el emprendedor también tendría reconocido el derecho de resarcimiento relativo a la ganancia que se haya dejado de obtener por consecuencia de la retirada del acto administrativo, además de las pérdidas.

Sin embargo, la mayoría acuerda que la indemnización comprendería solamente la reparación de los daños emergentes, directos e inmediatos,<sup>1189</sup>

---

<sup>1187</sup> Lucro cesante es, siguiendo la terminología del art. 1106 del Código Civil, la ganancia que se haya dejado de obtener por consecuencia del hecho del que se es responsable. Si concebimos como daño cualquier lesión de un interés, sea patrimonial o no, el concepto de se circunscribe a la lesión de un interés patrimonial consistente en la pérdida de un incremento patrimonial neto (esto es, deducidos costes) que se haya dejado de obtener como consecuencia del incumplimiento contractual por el deudor o bien del acto ilícito que se imputa a un tercero. Véase GARNICA MARTÍN, Juan F. “La prueba del lucro cesante”, en Revista Electrónica LA LEY 1101/2007. Disponible en: <[<sup>1188</sup> FINK, Daniel Roberto e HORTA DE MACEDO, ANDRÉ. “Roteiro para Licenciamento Ambiental e outras Considerações”. In: FINK, Daniel Roberto; ALONSO JÚNIOR, Hamilton; DAWALIBI, Marcelo \(Org.\). Aspectos jurídicos do licenciamento ambiental. 3º ed., Forense Universitária, Rio de Janeiro, 2004, p. 17. Igualmente FARIAS, Talden. Licenciamento Ambiental: Aspectos teóricos e práticos. 2º ed., Ed. Fórum, Belo Horizonte, 2010, p. 179.](http://laleydigital.laley.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAEAO29B2AcSZYlJi9tynt/SvVK1+B0oQiAYBMk2JBAEOzBiM3mkuwdaUcjKasqgcp1VmVdZhZAzO2dvPfee++999577733ujudTif33/8/XGZkAWz2zkrayZ4hgKrIH9+fB8/In7ROq+v3+Tv2s/K9bSuPpnmTbZs81/YXC+r5fXiszf1Ov+FbTZpPvv0F2bTdp2VT6vpZ7v4vbjm32QT+ryt2qx8ITefPdj/9BdW9Syvn1x/tvMLm3119SK7LC6ytqiWT7JagBWz2WdP3+zg+fT+w4cHv/Ayrxtq8NIPFhc5us6W031Vf3b29Pjl57/36ZNfOC8u5s/p/6283+RZPZ2/zC7yzwiVti6W2ThrVu9+4SJr27z+7KS4LMrf/cH0Zb7M8PN4tiiWRdPWhMZIRR88zyZVzV89K5ppVuqLv1d+/dkXx29OX50d/8LLIr/6rFjO8ncnWT07Xs5Aof8HEZfTeisBAAA=WKE>. Acceso en 01 abr. 012.</p></div><div data-bbox=)

<sup>1189</sup> Lúcia Valle Figueiredo considera que: “Portanto, o prejuízo efetivo ressarcido com fundamento da divisão equânime das cargas públicas. Dissemos, propositalmente, o prejuízo efetivo ressarcido. Descartamos, pelos mesmos princípios enumerados acima, indenização pelos lucros cessantes.” VALLE FIGUEIREDO, Lúcia. Discriminação constitucional das competências ambientais: aspectos pontuais do regime jurídico das licenças ambientais. Interesse Público, Belo Horizonte, v. 6, n. 28, nov. 2004, pp. 13-28. Disponible en: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/30958>>. Acceso en: 7 mar. 2012. En el mismo sentido: CESAR DE OLIVEIRA, Maria Cristina. Atividades impactantes. Licenças e autorizações

excluyéndose los lucros cesantes y las pérdidas y ganancias. Veamos la posición de doctrina:

“Em todas as hipóteses de reparação pecuniária ao empreendedor, entende-se ser cabível a reparação dos danos emergentes, apenas os diretos e imediatos, mas não dos lucros cessantes, haja vista o caráter temporário da licença ambiental.”<sup>1190</sup>

Efectivamente, para esta línea doctrinaria y jurisprudencial los lucros cesantes y las pérdidas y ganancias no estarían comprendidos por el Derecho Ambiental, una vez que estos ya estarían incluidos en los planes y estrategias del emprendedor como riesgos normales del propio negocio, además del carácter temporal de los instrumentos ambientales.

### **6.3 - Ultimas consideraciones sobre Derecho Adquirido e Indemnizaciones**

En cuanto al derecho adquirido en materia ambiental, hemos visto que la doctrina y jurisprudencia es unánime en el sentido de su inexistencia, lo que nos parece lógico y de acuerdo con todos los principios y objetivos de la legislación ambiental brasileña.

Ya en relación a las indemnizaciones, el tema es bastante complejo y controvertido, teniendo en cuenta los varios argumentos y fundamentaciones utilizadas por la doctrina y jurisprudencia. Por otra parte, es clara la prevalencia del entendimiento en el sentido de que la indemnización no es obligatoria.

Aunque exista diversos argumentos y consideraciones en contra, lo más acertado y adecuado al objetivo mayor de las políticas y legislaciones ambientales brasileñas dice respecto a la protección del medio ambiente, considerándole como un derecho fundamental, buscando a la preservación del planeta, que pertenece a la humanidad y a las futuras generaciones.

---

administrativas. Bibliotecas Digitais Interesse Público - IP, Belo Horizonte, ano 12, n. 60, mar./abr. 2010, pp. 191-206. Disponible en: <<http://www.editoraforum.com.br/bid/bidConteudoShow.aspx?idConteudo=66594>>. Acceso en: 02 mar. 2012.

<sup>1190</sup> DI TRINDADE AMADO, Frederico Augusto, Direito Ambiental Esquemático, 2º ed., Método, São Paulo, 2011, p. 99.

No hay dudas de que lo más valorado es el derecho humano, es decir, la humanidad debe ser el centro de las preocupaciones relacionadas con la protección ambiental y no la industria y los intereses económicos. Luego, considerando el medio ambiente como un bien de uso común del pueblo y esencial a sana calidad de vida, es posible concluir que unas de las derivaciones jurídicas de este concepto es la inexistencia del derecho adquirido de contaminar, y por consecuencia también la inexistencia al derecho de ser indemnizado el emprendedor, tras la necesidad de retirada de la Licencia, Autorización o Permiso en esfera ambiental.

## **7 - Competencia Ambiental en la República Federativa del Brasil: características generales**

La competencia<sup>1191</sup> de los entes federados de Brasil para el Licenciamiento Ambiental es un tema que causa mucha controversia en la doctrina y jurisprudencia. Ello porque su sistema federativo y su peculiar sistema de organización político-administrativa son complejos, lo que dificulta la interpretación uniforme sobre el tema de la repartición de competencia ambiental.

Por ello, primeramente considerase oportuno explicar brevemente el sistema político-administrativo de la República Federativa del Brasil y la clasificación de las competencias ambientales existentes en la doctrina, para ser posible comprendernos la discusión sobre el tema de la repartición de competencias de los entes federados en el Licenciamiento Ambiental brasileño.

### **7.1 - El Sistema Federativo Brasileño: breves consideraciones**

---

<sup>1191</sup> La competencia puede ser definida como una modalidad de poder de que si sirven los entes federativos, de manera fraccionada entre ellos, con la finalidad de realizar legítimamente sus funciones, básicas legislativa, administrativa y jurisdiccional. Así define la doctrina: “Competência é o círculo definido por lei dentro do qual podem os agentes exercer legítimamente sua atividade. Na verdade, poder-se-ia qualificar esse tipo de competência como administrativa, para colocá-la em plano diverso das competências legislativa e jurisdiccional. O instituto da competência funda-se na necessidade de divisão do trabalho, ou seja, na necessidade de distribuir a intensa quantidade de tarefas decorrentes de cada uma das funções básicas (legislativa, administrativa ou jurisdiccional) entre os vários agentes do Estado, e é por esse motivo que o instituto é estudado dentro dos três Poderes de Estado, incumbidos, como se sabe, do exercício daquelas funções.” Véase CARVALHO FILHO, José dos Santos, Manual de Direito Administrativo, 24 ° ed, Lumen Júris, Rio de Janeiro, 2011, p. 98.

La Constitución Federal Brasileña de 1.988 previó en su artículo 1º que la República Federativa del Brasil es formada por la unión indisoluble de los Estados y Municipios y el Distrito Federal, y se constituye en un Estado Democrático de Derecho basándose en la: soberanía; ciudadanía; la dignidad de la persona humana; los valores sociales del trabajo y la libre iniciativa (empresa) y el pluralismo político. Considera que todo el poder emana del pueblo, que lo ejerce por medio de representantes electos o directamente, de conformidad con esta Constitución.

Así dispone tal precepto constitucional:

“Art. 1º A República Federativa do Brasil; formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal; constitui-se em Estado democrático de direito e tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político. Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.”

Por ser una Federación, sigue el modelo constitucional que prevé la descentralización del poder estatal, es decir, hay una pluralidad de centros de poderes autonómicos coordinados por la Unión, que es el poder central que ejerce la soberanía.

Esto representa una alianza o unión de Estados, basada en una Constitución dónde los Estados que ingresan en la Federación pierden su soberanía en el momento mismo de su ingreso, preservando, sin embargo, una autonomía política ilimitada. El modelo federativo tiene como principales embasamientos los principios de la autonomía de la participación política, consagrando ciertas normas constitucionales que llevan a la consolidación de su configuración, manutención e indisolubilidad.<sup>1192</sup>

Podemos decir que con la repartición federativa, fue determinada la autonomía a sus unidades, clasificándose en cuatro especies: la política, donde la hay la capacidad de elegir sus representantes; la financiera, caracterizada por la capacidad de promover o financiar la realización de sus políticas; la legislativa, que permite la

---

<sup>1192</sup> Sobre el principio federativo, confróntese: JUVENAL FARIA, Cássio; CARRAZZA, Roque Antônio; NIGRO MAZZILLI, Hugo. “Algumas considerações sobre o princípio federativo”. Revista Justitia, v. 51, n. 146, São Paulo, abr./jun. 1989, pp. 25-28. Disponible en: <<http://www.justitia.com.br/links/edicao.php?ID=146>>. Acceso en: 09 jul. 2012.

elaboración de sus propias leyes y por último, la autonomía administrativa, que es la capacidad de auto organización.<sup>1193</sup>

A tal efecto, el modelo de organización político-administrativa de la República Federativa de Brasil comprende la Unión, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, según la propia Constitución Federal Brasileña de 1.988. Tal previsión está en su artículo 18, que así lo prescribe:

“Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

§ 1º Brasília é a Capital Federal.

§ 2º Os Territórios Federais integram a União, e sua criação, transformação em Estado ou reintegração ao Estado de origem serão reguladas em lei complementar.

§ 3º Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais, mediante aprovação da população diretamente interessada, através de plebiscito, e do Congresso Nacional, por lei complementar.

§ 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por lei complementar federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei”.

Los entes federados (Unión, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios) son todos autónomos y poseedores de la tríplice capacidad de auto-organización y normativización propia, autogobierno y autoadministración.<sup>1194</sup>

Brasília es la Capital Federal, siendo el Distrito Federal el ente federativo autónomo que comprende Brasília, estando prohibida la división en Municipios, según

---

<sup>1193</sup> BARREIRA CUSTÓDIO, Helita. Autonomia e competências constitucionais em matéria urbanístico-ambiental. Biblioteca Digital Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDU, Belo Horizonte, ano 10, n. 58, jul./ago. 2011. Disponible en: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdicntd=74581>>. Acceso en: 03 ago 2012.

<sup>1194</sup> BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional. 25º ed., Malheiros, São Paulo, 2010, pp. 358-359.



dispone el artículo 32 de la Constitución Federal<sup>1195</sup>. Así, el Distrito Federal no es Estado-miembro y tampoco Municipio, sin embargo posee, en regla general, todas las competencias legislativas y tributarias reservadas a los Estados y Municipios, a excepción de alguna regla de competencia privativa de la Unión.

Es decir, la Carta Magna diferenció la Capital Federal (Brasília) del país en relación a la circunscripción territorial representada en la federación por el Distrito Federal, cabiendo resaltar que el Distrito Federal acumula las competencias de ámbito estadual y municipal y poseedor de la tríplice capacidad de auto-organización y normativización propia, autogobierno y autoadministración.

La Unión es una entidad federativa autónoma en relación con los Estados miembros y los Municipios, constituyéndose una persona jurídica de Derecho Público Interno, cabiéndole el ejercicio de poderes de la soberanía del Estado brasileño. No se debe confundir con el Estado Federal, que es una persona jurídica de Derecho Internacional y formado por el conjunto de la Unión, los Estados miembros, Distrito Federal y los Municipios. Hay que señalar, sin embargo, que la Unión puede actuar sobre nombre propio o en nombre de toda la Federación, cuando este último caso, se refiere a nivel internacional con otros países.

Los Estados-miembros<sup>1196</sup> son entes federativos dotados de autonomía y según prevé el artículo 25 de la Constitución Federal<sup>1197</sup>, son organizados y regidos por

---

<sup>1195</sup> Art. 32. O Distrito Federal, vedada sua divisão em Municípios, reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos com interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços da Câmara Legislativa, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição. § 1º - Ao Distrito Federal são atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios. § 2º - A eleição do Governador e do Vice-Governador, observadas as regras do art. 77, e dos Deputados Distritais coincidirá com a dos Governadores e Deputados Estaduais, para mandato de igual duração. § 3º - Aos Deputados Distritais e à Câmara Legislativa aplica-se o disposto no art. 27. § 4º - Lei federal disporá sobre a utilização, pelo Governo do Distrito Federal, das polícias civil e militar e do corpo de bombeiros militar.

<sup>1196</sup> Actualmente Brasil está dividido política y administrativamente en 27 unidades federativas, siendo 26 Estados-miembros y un Distrito Federal. Son los siguientes: Acre, Alagoas, Amapá, Amazonas, Bahia, Ceará, Distrito Federal, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rondônia, Roraima, Santa Catarina, São Paulo, Sergipe y Tocantins. Véase la página web del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), disponible en <<http://www.ibge.gov.br/estadosat/>>, acceso en 09 jun. 2012.

<sup>1197</sup> Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição. § 1º - São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição. § 3º - Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões

las Constituciones y leyes que establecieron y adoptaren, observados los principios y límites fijados en la Constitución Federal. Por ello, son dotados de la conocida tríplice capacidad de auto-organización y normativización propia, autogobierno y autoadministración.

El Municipio fue reconocido por la Constitución Federal brasileña de 1.988, a través de los artículos 18, 29, 30 y 34, como entidad federativa indispensable al sistema federativo, integrándole en organización política y administrativa, además de garantizarle plena autonomía. La autonomía municipal, de la misma manera que los Estados miembros, establece la tríplice capacidad referida anteriormente.

Por último, los Territorios Federales integran la Unión, y su creación, transformación en Estado o reposición ante el Estado de origen, serán reguladas por ley complementar, según dispone el artículo 18, § 2º de la Constitución Federal de 1.988. Por lo tanto, no son componentes del Estado Federal, porque son simples descentralizaciones administrativas-territorial de la propia Unión, y por ello, tuvieron el tratamiento recibido en consonancia con su la naturaleza peculiar. Sin embargo, actualmente no más existe Territorios Federales en Brasil.<sup>1198</sup>

## **7.2 - Competencias en materia ambiental: aspectos generales y clasificaciones**

Ya hemos visto que Brasil es una República Federativa y que toda federación implica la idea de descentralización. Por ello, con respecto a la protección del medio ambiente, aunque no exista una normativización propia y específica, existe un reparto de competencias constitucional entre los tres entes políticos para las cuestiones ambientales que sigue el sistema general sobre el tema.<sup>1199</sup>

---

metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

<sup>1198</sup> Sobre el análisis de la organización político-administrativa de la República Federativa de Brasil, véase: MORAES, Alexandre. Curso de Direito Constitucional. 25º ed., Malheiros, São Paulo, 2010, pp. 275-277, 283, 293-294; MEDAUAR, Odete. Direito administrativo moderno. 15º ed., Revista dos Tribunais, São Paulo, 2011, pp. 46, 54, 69-70.

<sup>1199</sup> NORTON SIQUEIRA, Lyssandro. Competência administrativa em matéria ambiental: necessidade de regulamentação do art.23 da Constituição da República. Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª

La Constitución Federal de 1.988, con la creación de los principios y las normas en cuanto las competencias de los entes de la federación, amplió el ámbito de protección del medio ambiente que antes era tratado por la Ley de la Política Nacional Ambiental (Ley Federal nº 6.938/81), cuya cual fue recepcionada por la disposición constitucional, representando un gran avance en materia ambiental.

Como resultado, el sistema jurídico brasileño reconoce la competencia para legislar, organizar y ejercer poderes a todos los entes políticos que integran la República Federativa del Brasil, es decir, Unión, Estados, Distrito Federal y los Municipios, teniendo por principal fundamento la necesidad efectiva de armonía en los aspectos globales que rodean el medio ambiente, traducido en lo que refleja el término “ecológicamente equilibrado”.<sup>1200</sup>

Así, la competencia ambiental es definida por la doctrina como:

“Nesse sentido, a expressão *competências ambientais* pode ser compreendida como a congregação das atribuições juridicamente conferidas a determinado nível de governo visando à emissão das suas decisões no cumprimento do dever de defender e preservar o meio ambiente.”<sup>1201</sup>

Luego, la competencia ambiental puede ser conceptuada como una modalidad de poder de que si sirven los entes federativos, de manera fraccionada entre ellos, con la finalidad de realizar legítimamente sus funciones básicas, legislativas, administrativas, fiscalizadoras y jurisdiccionales direccionadas a la prevención, protección y preservación del medio ambiente.

---

Região, Brasília, v. 17, n. 12, p. 54, dez. 2005. Disponível em: <<http://bdjur.stj.gov.br/dspace/handle/2011/21151>>. Acesso em: 7 may. 2009.

<sup>1200</sup> CAMPOS FARIA, Cristina de. Licenciamento ambiental de parcelamento e uso de solo para sítios recreativos em Minas Gerais. De jure: revista jurídica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte, n. 8, p. 204, ene./jun. 2007. Disponível em: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/27390>>. Acesso em: 19 jul. 2012.

<sup>1201</sup> SILVINI FERREIRA, Heline. “Competências Ambientais”. In GOMES CANOTILHO, José Joaquim; MORATO LEITE, José Rubens (Org.). Direito Constitucional Ambiental Brasileiro, parte II, 3 ed., editora Saraiva, São Paulo, 2010, p. 228.

A su vez, la Constitución brasileña clasificó las competencias ambientales básicamente en dos especies de competencias:<sup>1202</sup> administrativas (o material) y legislativas (o formal). La competencia administrativa pertenece al Poder Ejecutivo y caracterizase por tener consigo el sentido de implementación y fiscalización, es decir, remite al ejercicio del poder de policía por los entes federativos con el objetivo de proteger y preservar el medio ambiente. Y también subdividiéndose en competencia administrativa exclusiva y común.

Ya la competencia legislativa es atributo del Poder Legislativo en cuanto a la capacidad de legislar a respecto de temas de interés de la colectividad, subdividiéndose en competencia legislativa remanente, exclusiva, privativa, concurrente y reservada.<sup>1203</sup>

Para nuestro trabajo, lo más importante es el análisis de las competencias administrativas exclusiva y común y las competencias legislativas concurrente y suplementar, pues son las que están directamente relacionadas al Licenciamiento Ambiental y sus cuestiones polémicas, así que es necesario señalar la definición de cada una de ellas.

La competencia administrativa exclusiva es aquella atribuida a un ente de la federación con la exclusión de los demás. En este caso, no hay delegación de competencia o competencia suplementar de los Estados miembros o de los Municipios en las materias referentes a la competencia exclusiva. Ya en cuanto a la competencia común, es caracterizada por ser una imposición constitucional para que todos los diversos integrantes de la Federación, puedan actuar en cooperación administrativa recíproca con el fin de proteger el patrimonio medioambiental.<sup>1204</sup>

---

<sup>1202</sup> Cabe destacar que existe otros trabajos con distintas clasificaciones y subdivisiones en cuanto al tema de competencias ambientales. Como ejemplo, podemos citar los trabajos de Heline Ferreira Silvini que amplia los criterios de clasificación en cuanto a la naturaleza y extensión de las competencias ambientales. Confrontese: SILVINI FERREIRA, Heline. “Competências Ambientais”. In GOMES CANOTILHO, José Joaquim; MORATO LEITE, José Rubens (Org.). *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*, parte II, 3 ed., editora Saraiva, São Paulo, 2010, pp. 228-231.

<sup>1203</sup> SIRVINSKAS, Luís Paulo. *Manual de direito ambiental*. 8º ed., Saraiva, São Paulo, 2010, p. 179.

<sup>1204</sup> CAMPOS FARIA, Cristina de. *Licenciamento ambiental de parcelamento e uso de solo para sítios recreativos em Minas Gerais*. De jure: revista jurídica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte, n. 8, pp. 203-204, ene./jun. 2007. Disponible en: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/27390>>. Acceso em: 19 jul. 2012.

Parte de la doctrina y jurisprudencia entiende que la competencia administrativa común en materia ambiental puede ser aún fraccionada en: competencia administrativa fiscalizadora y competencia administrativa licenciadora. La primera tiene como característica propia fiscalizar/inspeccionar la actividad o el bien de un determinado emprendimiento, o incluso de ciudadanos que pueda influir en el medio ambiente y en la calidad de vida de la colectividad. Por ello es clasificada como competencia administrativa común, pues la competencia para proteger el medio ambiente es común a todos los entes federativos, que juntos (como veremos más adelante) deben promover acciones administrativas integradas y adecuadas a la protección ambiental.

La segunda, es la competencia administrativa para realizar el Licenciamiento Ambiental, responsable por grandes polémicas y divergencias en la doctrina y jurisprudencia, por tener diferentes criterios e interpretaciones en relación a la identificación de las competencias ambientales pertinentes, además de no estar muy claro y coherente en la legislación ambiental.<sup>1205</sup>

A su vez, la competencia legislativa concurrente prevé la posibilidad de disposición de determinada materia por más de un ente de la federación, sin embargo, existe un predominio por parte de la Unión en cuanto a institución de normas generales. A tal efecto, esta competencia permite que dos o más ente federativo pueda legislar sobre la misma materia, respetando siempre los límites generales establecidos por la Unión.

Por último, la competencia legislativa suplementar indica la posibilidad de edición de reglas que detallen las normas generales existentes o remediar la ausencia o que supriman su ausencia u omisión.

La competencia suplementar es constituida por las competencias supletorias y complementarias. Es supletoria cuando los Estados rellenan los vacíos en la legislación vigente y complementaria, cuando pormenorizan la ley federal actuando de

---

<sup>1205</sup> Sobre competencias ambientales, confróntese FARIAS, Talden. Licenciamiento Ambiental: Aspectos teóricos e prácticos. 2º ed., Ed. Fórum, Belo Horizonte, 2010, pp. 96-99.

forma complementar.<sup>1206</sup> En este contexto, la competencia suplementar es aquella que atribuye a los Estados, el Distrito Federal y los Municipios la facultad de suplementar y complementar los principios y normas generales o de suprimir la omisión de estas normativas.

### **7.3 - Distribución general de las Competencias Ambientales entre los Entes Federativos: Antecedentes y Principales Consideraciones**

Para ser posible entender el complejo tema de la repartición general de competencia ambiental brasileña y sus principales problemas, conflictos y avances, es necesario hacer un breve análisis ordinario de sus antecedentes, envolviendo sus conceptos y sistematizaciones constitucionales, normativas, legales, doctrinarias y jurisprudenciales. Así que, empezaremos, a continuación, a señalar los puntos más destacables.

La Constitución Federal brasileña tiene por objeto lograr el equilibrio federal a través de un sistema de repartición de poderes, que se basa en la técnica de enumeración de las competencias de la Unión. En este contexto, los remanentes poderes son destinados a los Estados, y los demás poderes son definidos señaladamente a los municipios.

En combinación con la reserva de campos específicos, la Constitución también prevé: acciones comunes de la Unión, Estados, del Distrito Federal y de los Municipios; igualmente prerrogativas concurrentes entre la Unión, los Estados y del Distrito Federal y, por último, atribuciones suplementares de los Municipios. Es decir, la doctrina repartió esta competencia en enumeración taxativa a la Unión, con competencia remanente o residual a los Estados y Distrito Federal y la competencia de los Municipios en lo que cabe su interés local. Además, subdividió el tema en

---

<sup>1206</sup> Las definiciones de las competencias ambientales legislativas pueden ser vista en: PACHECO FIORILLO, Celso Antonio. Curso de direito ambiental brasileiro, 11º ed., Saraiva, São Paulo, 2010, p. 199.

competencia material exclusiva o común y competencia legislativa exclusiva, privativa, concurrente y suplementar.<sup>1207</sup>

A tal efecto, a continuación, analizaremos las competencias atribuidas a cada ente federativo en separado y de forma común.

El artículo 21 de la Constitución concede a la Unión Federal la competencia material exclusiva para realizar ciertas actividades que, por su naturaleza, entran en la órbita del Poder Ejecutivo. Entre los muchos elementos que se adhieren a las actividades específicas de la Unión, existe alguna referencia implícita al medio ambiente, que comprende aspectos tales como los recursos naturales y la planificación urbana.

Prescribe el dicho artículo constitucional:

Art. 21. Compete à União:

.....;

IX - elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;

.....;

XVIII - planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e as inundações;

XIX - instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso;

XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;

.....;

XXIII - explorar os serviços e instalações nucleares de qualquer natureza e exercer monopólio estatal sobre a pesquisa, a lavra, o enriquecimento e reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios nucleares e seus derivados, atendidos os seguintes princípios e condições:

*a)* toda atividade nuclear em território nacional somente será admitida para fins pacíficos e mediante aprovação do Congresso Nacional;

*b)* sob regime de permissão, são autorizadas a comercialização e a utilização de radioisótopos para a pesquisa e usos médicos, agrícolas e industriais;

---

<sup>1207</sup> Sobre la repartición de competencia en la organización político-administrativa brasileña, confróntese el fallo del Tribunal Regional Federal 4ª Región (TRF4), Recurso nº 2009.04.00.029385-7/PR, Terceira Turma, Relatora: Desembargadora Federal: SILVIA MARIA GONÇALVES GORAIEB, juzgado en 19/08/2009, publicación D.E. 02/09/2009.

c) sob regime de permissão, são autorizadas a produção, comercialização e utilização de radioisótopos de meia-vida igual ou inferior a duas horas;

d) a responsabilidade civil por danos nucleares independe da existência de culpa;"

Por lo tanto, de acuerdo con la Constitución, incumbe exclusivamente a la Unión: elaborar y aplicar planes nacionales y regionales de planificación del uso del suelo y el plan de desarrollo económico y social; y promover la defensa permanente contra las calamidades públicas, especialmente las sequías y las inundaciones y establecer un sistema nacional para la gestión de los recursos hídricos y definir criterios para la otorga de los derechos de su uso. Igualmente establecer directrices para el desarrollo urbano, incluyendo la vivienda, saneamiento básico y transporte urbano; por último, explorar los servicios e instalaciones nucleares de cualquier naturaleza y ejercer el monopolio estatal sobre la exploración, extracción, el enriquecimiento y el reprocesamiento, la industrialización y el comercio de minerales nucleares y sus derivados, cumpliendo con los principios establecidos por la propia Constitución.<sup>1208</sup>

Ya el artículo 22 da la Carta Magna brasileña, en algunos de sus dispositivos, atribuyó la competencia legislativa privativa a la Unión. Veamos:

"Artículo 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

IV - águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão;  
.....;

XII - jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia;  
.....;

XXVI - atividades nucleares de qualquer natureza;

.....

Parágrafo único. Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo."

Así, en términos de competencia legislativa privativa, la Unión puede legislar sobre las siguientes materias: agua y energía; minas e yacimiento y otros recursos minerales; y también sobre las actividades nucleares de cualquier naturaleza.

Por otra parte, aunque esté basado en el predominio del interés nacional, la reserva de dichas competencias a la Unión no es absoluta. El párrafo único del

---

<sup>1208</sup> Vease el artículo 21 de la Carta Magna brasileña.



dispositivo en cuestión declara que Los Estados también pueden ser autorizados para legislar sobre cuestiones específicas de los temas relacionados, siempre que haya una ley complementar a tal efecto, reconociendo la regla de la delegación.<sup>1209</sup> Es decir, en teoría, la competencia definida en el artículo 22 solamente puede ser ejercida por la propia Unión, salvo si ella misma, a través de ley complementar, concede autorización a los Estados-miembros a legislar sobre temas específicos allí señalados.

En cuanto a los Estados, la Constitución no dispone de forma específica sobre la competencia material ambiental. Sin embargo, señalando explícitamente en cuanto a la competencia de la Unión y de los Municipios, la Carta Magna dejó a los Estados la competencia remanente o residual. Por lo tanto, cualquier materia que no es de competencia federal o municipal será, de forma residual, competencia estadual. Lo mismo es cierto con respecto al Distrito Federal, que ejerce simultáneamente poderes de Estado y Municipio.<sup>1210</sup>

Además de las competencias residuales, la Constitución también estableció de forma expresa la competencia material exclusiva y la competencia legislativa exclusiva de los Estados, ajustadamente en su artículo 25:

Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

§ 1º São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.

§ 2º Cabe aos Estados explorar diretamente, ou mediante concessão, os serviços locais de gás canalizado, na forma da lei, vedada a edição de medida provisória para a sua regulamentação.

§ 3º Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por, constituídas por agrupamentos de Municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

---

<sup>1209</sup> VALLE FIGUEIREDO, Lúcia. “Discriminação constitucional das competências ambientais: aspectos pontuais do regime jurídico das licenças ambientais”. Interesse Público, Belo Horizonte, v. 6, n. 28, nov. 2004, pp. 13-28. Disponible en: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/30958>>. Acceso en: 30 jun. 2012.

<sup>1210</sup> DI TRINDADE AMADO, Frederico Augusto, Direito Ambiental Esquematizado, 2º ed., Método, São Paulo, 2011, p. 27.

Es decir, está señalado expresamente que los Estados tienen competencia material exclusiva para operar, directamente o a través de concesiones, los servicios de gas canalizado y establecer las regiones metropolitanas, aglomeraciones urbanas y micro regiones formadas por la agrupación de municipios vecinos, para integrar la organización, planificación y ejecución de las funciones públicas interés común.

En cuanto a la competencia legislativa exclusiva, al reservar a los Estados las competencias que no fueran constitucionalmente vedadas, la Constitución comprendió las atribuciones estatales de carácter ejecutivo y legislativo. Por lo tanto, pueden adoptar para ambos tipos de competencia una sola interpretación: que toda la materia que no fuera atribuida a la Unión y a los Municipios, cabrá de forma remanente a los Estados.

Luego, es competencia del Estado para legislar sobre cualquier tema, incluyendo en esta categoría las cuestiones ambientales, desde que la sean observados y respetados los principios establecidos por el texto de la Carta Magna brasileña.<sup>1211</sup>

En efecto, la Constitución atribuyó a los Municipios las competencias material exclusiva, legislativa exclusiva y legislativa suplementar. El artículo 30 señala las siguientes disposiciones:

"Art. 30. Compete aos Municípios:

- I - legislar sobre assuntos de interesse local;
- II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;
- .....;
- VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;
- IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual".

Las asignaciones de competencia material exclusiva de los Municipios no son muy expresivas. De acuerdo con la Constitución Federal brasileña, cabe a ellos

---

<sup>1211</sup> Sobre las competencias ambientales de los Estados, confróntese SILVINI FERREIRA, Heline. "Competências Ambientais". In GOMES CANOTILHO, José Joaquim; MORATO LEITE, José Rubens (Org.). *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*, parte II, 3 ed., editora Saraiva, São Paulo, 2010, pp. 233-234.

promover, en su caso, la adecuada planificación territorial, que se debe hacer mediante la planificación y el control de uso, de la subdivisión y la ocupación del suelo urbano. De la misma forma, promover exclusivamente la protección del patrimonio histórico-cultural, observando la legislación y la actuación fiscalizadora de la Unión y de los Estados.<sup>1212</sup>

En este caso, la vinculación ambiental está demostrada a partir de una planificación pautada por políticas urbanas que satisfagan las necesidades de las comunidades locales en un determinado plazo. Esta planificación envuelve no solo los instrumentos de desarrollo social y económico como también el desarrollo ambiental en el contexto que será implementado.<sup>1213</sup>

En cuanto a la competencia legislativa exclusiva, no hay duda que es un tema muy complejo que aún no fue resuelto definitivamente. Al principio, la Constitución excluyó la competencia legislativa ambiental municipal a la vista de su artículo 24<sup>1214</sup>, cuya cual analizaremos más adelante. Sin embargo, la misma Constitución señala que es competencia del Municipio legislar sobre asuntos de interés local.

Es evidente, por tanto, que la competencia legislativa exclusiva de los Municipios es impulsada por el interés local, una expresión de contenido indeterminado,

---

<sup>1212</sup> BEROGGIO DORNELES, Ana Cláudia. Licenciamento ambiental e a municipalização do meio ambiente. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 1, n. 3, p. 103-121, dez. 2011. DOI: 10.5102/rbpp.v1i3.1216. Disponible en: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/46890>>. Acceso en: 31 may 2012.

<sup>1213</sup> BARREIRA CUSTÓDIO, Helita. Autonomia e competências constitucionais em matéria urbanístico-ambiental. *Fórum de Direito Urbano e Ambiental*, Belo Horizonte, v. 10, n. 58, jul./ago. 2011. Disponible en: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/41515>>. Acceso en: 9 set. 2011.

<sup>1214</sup> Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

.....;

VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição; VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico; VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; IX - educação, cultura, ensino e desporto; .....; § 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais; § 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados; § 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades; § 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

cuya comprensión es muy subjetiva.<sup>1215</sup> Así, es importante señalar las principales polémicas relacionadas a estos temas y hacer un análisis general sobre la capacidad legislativa exclusiva ambiental del Municipio.

### **7.3.1 - Las polémicas relacionadas al Municipio: su exclusión constitucional en el artículo 24 para legislar en tema ambiental: el concepto subjetivo e indeterminado de "interese local" y "normas generales"**

Aquí aparecen polémicas que aún no han sido resueltas por la doctrina y Jurisprudencia en relación a la capacidad legislativa ambiental del Municipio ante su exclusión expresa en el artículo 24 de la Constitución Federal, además de dudas oriundas del subjetivismo de la expresión "interese local" y "normas generales", lo que crea importantes conflictos entre los entes federativos.

El dicho artículo 24 de la Constitución Federal dispuso sobre la competencia de la Unión, Estados y Distrito Federal para legislar sobre muchos asuntos, incluyendo el medio ambiente en su sentido más amplio. Sin embargo, quedan excluidos los Municipios. A tal efecto, al principio, los Municipios no podrían legislar exclusivamente sobre las materias ambientales.

Una parte pequeña de la doctrina entiende que, por esta razón, a los Municipios solamente les cabe la competencia legislativa suplementar.<sup>1216</sup> Sin embargo,

---

<sup>1215</sup> MORAES, Alexandre. Curso de Direito Constitucional. 25º ed., Malheiros, São Paulo, 2010, pp. 314-315.

<sup>1216</sup> En este sentido: "DIREITO ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL - MANDADO DE SEGURANÇA - LEI MUNICIPAL - RESTRIÇÃO DO USO DE PRODUTO (HERBICIDA) PRODUZIDO E COMERCIALIZADO PELA IMPETRANTE - SANÇÕES - VIOLAÇÃO A DIREITO LÍQUIDO E CERTO - INCONSTITUCIONALIDADE - INCOMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO PARA LEGISLAR SOBRE A MATÉRIA (MEIO-AMBIENTE) - COMPETÊNCIA AFETA À UNIÃO, AOS ESTADOS E AO DISTRITO FEDERAL - ASSUNTOS DE INTERESSE LOCAL E SUPLEMENTAR A LEGISLAÇÃO FEDERAL ABRANGIDOS NA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DO MUNICÍPIO - HIPÓTESES NÃO CONFIGURADAS - LEI IMPUGNADA ABSOLUTAMENTE CONTRÁRIA À LEI FEDERAL - RECURSO NÃO PROVIDO - SENTENÇA MANTIDA EM GRAU DE REEXAME NECESSÁRIO. A ameaça de sanção, por órgão fiscalizador municipal, pela comercialização de herbicida autorizada em legislações federal e estadual disciplinadoras da matéria, representa efetiva ameaça de violação a direito líquido e certo. Ao Município não cabe legislar sobre a matéria de meio-ambiente já disciplinada em lei federal. Nessa área a competência legislativa do Município é suplementar e, pois, não pode invadir a esfera de competência da União e dos Estados. Inteligência do artigo 24, inciso IV da Constituição Federal." Véase: Tribunal de Justicia del Estado del Paraná, Agravo de Instrumento nº 4802235 PR 0480223, Tercera Câmara Civil, Relator Desembargador: Espedito Reis do Amaral, juzgado en 20/12/2004. En la misma línea: Tribunal de Justicia del Estado del Río Grande del Sur, Recurso nº

la mayoría doctrinaria y jurisprudencial entiende que la competencia legislativa exclusiva en tema ambiental puede ser ejercida por el Municipio, desde que sea fundado en el interés local y respetando los límites de las normas federales y estatales.<sup>1217</sup>

Por lo tanto, para una interpretación más adecuada sobre este asunto se hace necesario un análisis del concepto de "interés local" y "normas generales", establecidas por la Unión, Estados y Distrito Federal.

A tal efecto, la mayoría doctrinaria entiende que el peculiar interés o tema de interés local, es lo que se refiere en primer lugar y directamente al sitio del agrupamiento humano local, sin embargo, también sirve a los intereses del Estado y de todo el país.

Celso Antonio Pacheco Fiorillo enseña que:

“Interessante verificarmos que o Texto Constitucional, ao atribuir ao Município competência para legislar sobre assuntos locais, está-se referindo aos interesses que atendem de modo imediato às necessidades locais, ainda que tenham repercussão sobre as necessidades gerais do Estado ou do País. Com isso, questões como o fornecimento domiciliar de água potável, o serviço de coleta de lixo, o trânsito de veículos e outros temas típicos do meio ambiente natural, artificial, cultural

---

595167941 RS , Tribunal Pleno, Relator Desembargador: Nelson Oscar de Souza, juzgado en 28/10/1996.

<sup>1217</sup> PASSOS DE FREITAS, Vladimir, Direito Administrativo e Meio Ambiente, 4º ed., Juruá, Curitiba, 2010, pp. 42-52; Véase el Parecer Jurídico sobre conflicto de competencia para Licenciamento Ambiental del Ministerio del Medio Ambiente nº 312/CONJUR/MMA/2004, pp. 05-06. En la jurisprudência: "AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei Municipal nº 2.506, de 5 de abril de 2011, de Santa Cruz do Rio Pardo - Projeto de iniciativa de Vereador- Diploma legislativo que impõe aos estabelecidos públicos e privados do Município a substituição de saco plástico de lixo e de sacola plástica por "saco de lixo ecológico" e "sacola ecológica" e dá outras providências -Quebra dos princípios da repartição das competências legislativas e do pacto federativo estabelecidos na Constituição Federal e Estadual, em virtude da amplitude do artigo 144, da CE - Proteção do meio ambiente e controle da poluição - Matérias que integram o rol de competências legislativas concorrentes entre a União, Estados e Distrito Federal, por conta da predominância dos interesses nacional e regionais - Competência legislativa exclusivamente suplementar do Município em assunto de interesse local que não pode contrariar a regulação estadual sobre o tema (artigo 30, II, CF) - Secretaria Estadual do Meio Ambiente que se posicionou contrariamente à adoção das ditas "sacolas ecológicas" - Vício de iniciativa - Violação da Separação dos Poderes - Criação de despesas sem a correspondente indicação dos recursos orçamentários (artigo 25, da CE) -Lei reputada integralmente inconstitucional- Ação julgada procedente." Véase el fallo del Tribunal de Justicia del Estado del São Paulo, Recurso nº ADI: 1417718320118260000 SP 0141771-83.2011.8.26.0000, Órgão Especial, Relator Desembargador: De Santi Ribeiro, juzgado en 04/04/2012 y publicado en 22/06/2012.

e do trabalho no âmbito do Município, embora de interesse local, "não deixam de afetar o Estado e mesmo o país."<sup>1218</sup>

Por ello, notase que la definición de interesse local no es absoluto, pues habrá intereses locales en conflictos en diversas ocasiones, teniendo en cuenta que los intereses son mutables y dinámicos, no limitándose apenas a los intereses exclusivos de los Municipios, pero caracterizando la predominancia de ciertos intereses de carácter más abarcador. En este sentido, no es raro observar la existencia de interesse local por el desarrollo económico no sostenible o inmediateista en conflicto con el interesse local por la conservación del medio ambiente.<sup>1219</sup>

En cuanto al tema medioambiental, la definición del interesse local es bastante complicada y casi imposible, ya que una de las características principales del daño ambiental es su no restricción a un determinado espacio o territorio. Así, está claro que el interés local no sólo pertenece al Municipio, ya que cada interés local refleja también en intereses de la Unión y de los Estados; y todos los intereses nacionales, regionales o estatales también resuena en los Municipios.<sup>1220</sup>

Así, lo que diferencia el interés local es simplemente el predominio de interés municipal en vista de los intereses federales y estatales. Por otra parte, sobre la amplitud que el término podría alcanzar, la doctrina y jurisprudencia entiende que esta disposición constitucional no confiere a los Municipios la facultad de legislar en todo lo que consideraren importante.

Por lo tanto, es necesario que cada caso sea debidamente analizado con respecto a las estrictas leyes federales y estatales, además de la magnitud de interés local. A su vez, también es importante que la regla no sea interpretada de forma

---

<sup>1218</sup> PACHECO FIORILLO, Celso Antonio. Curso de direito ambiental brasileiro, 11º ed., Saraiva, São Paulo, 2010, pp. 203-204.

<sup>1219</sup> LEME MACHADO, Paulo Affonso, Direito Ambiental Brasileiro, 18º ed., Malheiros, São Paulo, 2010, pp. 399.

<sup>1220</sup> FARIAS, Talden. Licenciamento Ambiental: Aspectos teóricos e práticos. 2º ed., Ed. Fórum, Belo Horizonte, 2010, p. 124.

demasiadamente estricta, reduciendo la competencia de los Municipios a las cuestiones de su interés exclusivo.<sup>1221</sup>

Con estos señalamientos, observase que a la Unión cabrá todos los asuntos de predominancia del interés general y nacional, a través del establecimiento de normas generales, según dispone el párrafo primero del artículo 24 de la Carta Magna brasileña, conforme veremos a continuación. El concepto de normas generales es muy importante en el tema de repartición de competencia ambiental porque está directamente ligado a la delimitación y los límites de competencia de cada ente federativo.

La expresión “normas generales” es un concepto jurídico indeterminado, y la doctrina y jurisprudencia encuentran alguna dificultad en la definición exacta de su contenido. Esta dificultad de definir el concepto de normas generales provoca serios conflictos entre la ley federal y la legislación estadual y municipal.<sup>1222</sup>

Las normas generales son definidas de la siguiente forma:

“Surge logo a dificuldade de estabelecer um conceito apriorístico e uniforme de normas gerais, que sirva de chave ou de equação para selecionar, entre as numerosas preceituações que as matérias comportam, quais as que podem ser retidas, como 'gerais', na competência superior da União. Pode-se dizer, por exemplo, em pleno âmbito das expressões imprecisas, que as normas gerais serão os lineamentos fundamentais da matéria, serão as estipulações que apenas darão estrutura, plano e orientação. Pode-se conceituar ainda, pelo efeito indireto e fracionário de negativas, que serão aquelas que não especificarão, que não aplicarão soluções optativas, que não concretizarão procedimentos, que não criarão direções e serviços, que não selecionarão e discriminarão atividades, que não preceituarão para a emergência, para a oportunidade, a modalidade especial e para o caso ocorrente, que não condicionarão a aplicabilidade e adaptabilidade, que não descerão a minúcias e requisitos. Mas em nada disto estará um conceito compacto, previdente e seletivo, que

---

<sup>1221</sup> SILVINI FERREIRA, Helene. “Competências Ambientais”. In GOMES CANOTILHO, José Joaquim; MORATO LEITE, José Rubens (Org.). *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*, parte II, 3 ed., editora Saraiva, São Paulo, 2010, p. 237.

<sup>1222</sup> Sobre normas generales como concepto jurídico indeterminado, véase HARGER, Marcelo. Estudio sobre a distribuição de competências em matéria ambiental a partir da análise acerca da constitucionalidade do art.2º do Código Florestal. In: FARIAS, Talden; COUTINHO, Francisco Seraphico da Nóbrega (Coori). *Direito ambiental: o meio ambiente e os desafios da contemporaneidade*. Belo Horizonte:Fórum, 2010. pp. 171-159.

possa servir de critério único para decidir entre o que sejam normas gerais e o que sejam normas especiais ou específicas.”<sup>1223</sup>

Notase que las normas generales contienen apenas principios de regulación del asunto de manera amplia, comportando una aplicación uniforme por la Unión, Estados, Distrito Federal y Municipios. O sea, en resumen, las normas generales tienen como características la coordinación y uniformización, por ello deben establecer principios fundamentales conferidos de abstracción y generalidad, que no se interpongan en el ámbito de actuación del Estado y del Distrito Federal, pues no pueden especificar situaciones que terminen por irrumpir la esfera legislativa de los demás entes de la federación.

A tal efecto, con base a estos principios, viese que la Unión tiene interés general; los Estados miembros el interés regional; el Distrito Federal, el interés regional y local, y el Municipio, el interés local.<sup>1224</sup> Así, dentro de este marco establecido, la competencia legislativa debe existir para todas las entidades federales, asegurando el predominio de sus intereses dentro de sus límites territoriales.

Por lo tanto, en cuanto al tema de la capacidad legislativa ambiental del Municipio, aunque no esté decidido definitivamente, tras los argumentos dispuestos arriba, la competencia legislativa ambiental municipal está acogida por la doctrina y jurisprudencia brasileña.

### **7.3.2 - La competencia suplementar del Municipio en materia ambiental**

Además de las competencias legislativas exclusivas, la Constitución Federal en su artículo 30, inciso II y la Ley Federal nº 6938/81 en el artículo 6º, párrafos 1º y 2º, también otorgan competencias a los Municipios para complementar los principios y

---

<sup>1223</sup> VALLE FIGUEIREDO, Lúcia. “Discriminação constitucional das competências ambientais: aspectos pontuais do regime jurídico das licenças ambientais”. Interesse Público, Belo Horizonte, v. 6, n. 28, nov. 2004, pp. 13-28. Disponible en: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/30958>>. Acceso en: 7 jun. 2012.

<sup>1224</sup> Confróntese la sentencia judicial del Tribunal de Justicia del Estado del Paraná, Agravo de Instrumento nº 4802235 PR 0480223, Cuarta Cámara Civil, Relatora Desembargadora: Regina Afonso Portes, juzgado en 06/12/2011.



normas generales o para suprimir la omisión de estas normativas relacionadas al medio ambiente.<sup>1225</sup>

Esta regla significa, en términos ambientales, que el Municipio no puede abolir las exigencias federales o estatales sobre la materia. Sin embargo, puede formular exigencias adicionales, observando a su propio interés en este caso concreto.<sup>1226</sup> Es decir, una vez atendiendo las circunstancias locales y las necesidades no satisfechas por las normas vigentes tanto de la Unión como los de los Estados, está el Municipio expresamente autorizado por la Constitución, a editar ley específica en materia ambiental.

#### **7.4 - La competencia legislativa concurrente de la Unión, Estados, Distrito Federal y del Municipio**

El artículo 24 de la Constitución Federal atribuye a la Unión, los Estados y el Distrito Federal, excluyendo los Municipios, competencia legislativa concurrente para tratar de cuestiones ambientales, atribuyendo a la Unión la tarea de establecer normas generales y a los Estados competencia suplementar.<sup>1227</sup>

El artículo 24 de la Constitución Federal dispone:

"Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

.....;

VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;

---

<sup>1225</sup> GOMES DA SILVA, Vicente. Competência licenciatória dos órgãos estaduais. Biblioteca Digital Fórum de Direito Urbano e Ambiental - FDU, Belo Horizonte, ano 3, n. 15, maio/jun. 2004. Disponible en: <<http://www.editoraforum.com.br/bid/bidConteudoShow.aspx?idConteudo=11263>>. Acceso en: 11 mar 2012.

<sup>1226</sup> Tribunal de Justicia del Estado del Estado de Espírito Santo. Embargo de Declaración nº ES 24119000610, Tercera Cámara Civil, Relatora: ELIANA JUNQUEIRA MUNHOS FERREIRA, juzgado en 28/02/2012 y publicado en 22/03/2012.

<sup>1227</sup> LAMY, Marcelo. Repartição federal de competências ambientais = Breakdown of federal environmental responsibilities. Revista Brasileira de Direito Constitucional, São Paulo, n. 13, p. 13-39, jan./jun. 2009. Disponible en: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/39732>>. Acceso em: 21 jul. 2012.

VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;

VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

IX - educação, cultura, ensino e desporto;

.....;

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário."

Percibiese que la competencia legislativa concurrente de los referidos entes federados son dirigidas sobre los siguientes temas: bosques; caza; pesca; fauna; conservación de la naturaleza y la protección del suelo y los recursos naturales. También a la protección del medio ambiente y control de la contaminación; la protección del patrimonio histórico, cultural, artístico, turístico y paisajístico y la responsabilidad por daños al medio ambiente y al consumidor. Por último, a los bienes y derechos de valor artístico, estético, histórico, turístico y paisajístico.

Así, a la Unión cabrá el establecimiento de normas generales, restando a los Estados la competencia para suplementarla. No habiendo actuación normativa por parte de la Unión, podrán los Estados ejercer la competencia legislativa plena e instituir normas generales con el fin de atender sus peculiaridades, hasta que haya una superveniencia de ley federal para tratar del tema.

Importante destacar que en tema ambiental la legislación estadual y municipal no puede estar en desacuerdo con la ley federal, pues la legislación municipal tendrá que observar las normas generales de la Unión y de los Estados; y los Estados y el Distrito Federal tendrán que respetar las normas generales instituidas por la Unión. O sea, nos es permitido, a título de legislación concurrente, la Unión y el Estado invadieren asuntos de interés locales, que son competencia exclusiva del Municipio; ni

tampoco obligar el Municipio a hacer o dejar de hacer algo que no esté previsto en la Constitución Federal.<sup>1228</sup>

Esta situación puede conllevar a ciertos problemas, como por ejemplo una legislación contradictoria, violación de límites constitucionales impuestos a la competencia concurrente e invasión del campo de competencia entre los entes federados, además de la indefinición del concepto de normas generales. A tal efecto, en caso de conflictos, debe ser observado la ley más restrictiva por tener en cuenta defender los intereses públicos y ambientales, y tener como base el principio de que debe prevalecer la norma que mejor defienda el medio ambiente.<sup>1229</sup>

#### **7.4.1 - La polémica de la competencia legislativa concurrente de los Municipios**

Ya hemos visto que la Constitución Federal brasileña excluyó a los Municipios la competencia legislativa concurrente. Por estas razones, existe todavía una discusión doctrinaria y jurisprudencial en cuanto a la competencia legislativa ambiental concurrente de los Municipios.

Una parte de la doctrina y jurisprudencia entiende que los Municipios no están relacionados en el rol de los entes habilitados a legislar concurrentemente sobre temas ambientales y por ello no son capaces de hacerlo.<sup>1230</sup> Argumentan también que a pesar de que el Municipio tenga competencia legislativa suplementar en materia ambiental relativas a su interés local, no se puede, a través de la interpretación extensiva del artículo 30, inciso I, de la Carta Federal, tornar inocuo el artículo 24. Ello porque así, cualquier ley federal o estadual cedería ante la supremacía de la legislación

---

<sup>1228</sup> MUKAI, Toshio. ATUAÇÃO ADMINISTRATIVA E LEGISLATIVA DOS PODERES PÚBLICOS EM MATÉRIA AMBIENTAL. Biblioteca Digital Fórum de Direito Urbano e Ambiental - FDUA, Belo Horizonte, ano 4, n. 15, jul. 2012. Disponible en: <http://www.editoraforum.com.br/bid/bidConteudoShow.aspx?idConteudo=51229>>. Acceso en: 1 abril 2012.

<sup>1229</sup> FARIAS, Talden. Licenciamento Ambiental: Aspectos teóricos e práticos. 2º ed., Ed. Fórum, Belo Horizonte, 2010, pp. 93-94.

<sup>1230</sup> Comparten esta posición: BASTOS, Celso. Competência Municipal em Matéria de Habitação e Meio Ambiente. Boletim de Direito Municipal, São Paulo, mar./1991, p. 187 y SILVINI FERREIRA, Helene. “Competências Ambientais”. In GOMES CANOTILHO, José Joaquim; MORATO LEITE, José Rubens (Org.). Direito Constitucional Ambiental Brasileiro, parte II, 3 ed., editora Saraiva, São Paulo, 2010, p. 235.

municipal sobre cuestiones en las que no hay un interés no sólo local, sino también regional y / o nacional.<sup>1231</sup>

En este sentido existen algunas jurisprudencias como a que abajo se señala:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 4742/93 DE RIO GRANDE. NÍVEIS DE DECIBÉIS. HORÁRIOS NOTURO E DIURNO. AUSÊNCIA DE COMPETÊNCIA DA MUNICIPALIDADE PARA DISPOR SOBRE NÍVEIS DE DECIBÉIS SUPERIORES AOS CONSTANTES NA LEGISLAÇÃO ESTADUAL. INCONSTITUCIONALIDADE DA NORMA. Nos termos do disposto no artigo 24, VI, da Constituição Federal, os Municípios não dispõem de competência concorrente para legislar sobre proteção ao meio ambiente e controle da poluição, competência restrita da União, Estados e Distrito Federal, o que, no âmbito estadual foi disciplinado pelo artigo 52, XIV, da Constituição Estadual, que editou o Decreto Estadual 23.439/74 para tanto, podendo os Municípios suplementar a legislação federal e estadual, no que couber, por aplicação do artigo 30, II, da Constituição Federal. Logo, ausente competência do Município para disciplinar níveis de decibéis superiores aos constantes na legislação estadual, flagrada a inconstitucionalidade da norma municipal. Precedente do Órgão Especial do TJRS. ACÇÃO JULGADA PROCEDENTE, POR MAIORIA.”<sup>1232</sup>

De tal manera, observarse que para esta posición doctrinaria y jurisprudencial, los Municipios no detienen competencia concurrente para legislar sobre protección ambiental y control de la contaminación, siendo estas de competencia restricta a la Unión, Estados y Distrito Federal.

Sin embargo, a pesar del silencio de la norma constitucional en cuanto a los Municipios, hay una parte de la doctrina y jurisprudencia que entiende que es evidente que la competencia legislativa concurrente de la Unión, con los Estados y el Distrito Federal, incluye implícita y expresamente a los Municipios, como importante Unidad de

---

<sup>1231</sup> Confróntese: fallo del Tribunal de Justicia del Estado de São Paulo en Acción Directa de Inconstitucionalidad nº 0141771-83.2011.8.26.0000, Órgano Especial, Relator: De Santi Ribeiro, Juzgado en 04/04/2012 y publicado en 22/06/2012. También el fallo del Tribunal de Justicia del Estado de Santa Catarina en Acción Directa de Inconstitucionalidad nº 2004.018087-0/000, Tribunal Pleno, Relator: Eládio Torret Rocha, Juzgado en 17/03/2010.

<sup>1232</sup> Tribunal de Justicia del Estado de Rio Grande del Sur en Acción Directa de Inconstitucionalidad nº 70033909680, Tribunal Pleno, Tribunal de Justicia de RS, Relator: Carlos Eduardo Zietlow Duro, Juzgado en 19/04/2010.

la Federación autónoma e integrante de la organización político-administrativa de la República Federativa del Brasil, en relación a las materias ambientales.<sup>1233</sup>

La doctrina señala la posibilidad de que los Municipios puedan legislar, haciendo hincapié a la mayor autonomía adquirida tras la Constitución Federal de 1.988, además de la interpretación sistematizada de los dispositivos constitucionales que les atribuyen competencia legislativa. Así lo orienta:

“Não se deve perder de vista que aos Municípios também é atribuída a competência legislativa suplementar, determinando o art. 30, II, competir a eles suplementar a legislação federal e a estadual no que couber. Dessa forma, podemos afirmar que à União caberá a fixação de pisos mínimos de proteção ao meio ambiente, enquanto aos Estados e Municípios, atendendo aos seus interesses regionais e locais, a de um "teto" de proteção. Com isso, oportuno frisar que os Estados e Municípios *jamais poderão legislar*, de modo a oferecer *menos proteção* ao meio ambiente do que a União, porquanto, como já ressaltado, a esta cumpre, tão só, fixar regras gerais. Além disso, a competência concorrente dos Estados e supletiva dos Municípios revela-se importante, porquanto aqueles e estes, em especial estes, encontram-se *mais atentos e próximos* aos interesses e peculiaridades de uma determinada região, estando mais aptos a efetivar a proteção ambiental reclamada pelo Texto Constitucional.

Com isso, é correto afirmar que não é a União que detém em nosso ordenamento jurídico o maior número de competências exclusivas e privativas; os Estados, os Municípios e mesmo o Distrito Federal passaram a partir de 1988 a ter maior autonomia no sentido de poderem legislar sobre grande número de matérias. Em linhas gerais, podemos concluir que a *competência legislativa* em matéria ambiental estará sempre *privilegiando a maior e mais efetiva preservação do meio ambiente*, independentemente do ente político que a realize, porquanto todos receberam da Carta Constitucional aludida competência (arts. 24, V, VI e VII, e 30, II).<sup>1234</sup>

La jurisprudencia así lo señala:

“ARGÜIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. APELAÇÃO CÍVEL EM MANDADO DE SEGURANÇA PREVENTIVO. LEI MUNICIPAL N. 1.287/02 QUE RESTRINGE O USO DE HERBICIDA A BASE DE 2.4-D. POTENCIALIDADE LESIVA À

---

<sup>1233</sup> En este sentido: BARREIRA CUSTÓDIO, Helita. Autonomia e competências constitucionais em matéria urbanístico-ambiental. Biblioteca Digital Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDU, Belo Horizonte, ano 10, n. 58, jul./ago. 2011. Disponible en: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=74581>>. Acceso en: 03 ago 2012.

<sup>1234</sup> PACHECO FIORILLO, Celso Antonio. Curso de direito ambiental brasileiro, 11º ed., Saraiva, São Paulo, 2010, pp. 200-201.

SAÚDE DO SER HUMANO. COMPETÊNCIA MUNICIPAL SUPLETIVA PARA LEGISLAR SOBRE MATÉRIA AMBIENTAL. INTERESSE LOCAL. POSSIBILIDADE. EXEGESE DO ART. 30, I E II, DA CF/88 E ART. 11 DA LEI FEDERAL N. 7.802/89. INCIDENTE REJEITADO.

'A teor do que preceitua o art. 30, I e II, da CF/88, os Municípios podem legislar, concorrentemente, com os demais entes da Federação (União, Estados, Distrito Federal).'<sup>1235</sup>

La competencia específica, que es legislativa, no entra en choque y ni mucho menos es excluida por la competencia común, que nos es legislativa, pero sí de actuación dada a la Unión, los Estados, el Distrito Federal y también a los Municipios para proteger el medio ambiente y combatir la contaminación en cualquiera de sus formas. Tampoco afronta la competencia atribuida a los Municipios en el artículo 30, inciso I, de la Constitución Federal de legislar sobre asuntos de interés local, porque la protección del medio ambiente trasciende el interés puramente local.<sup>1236</sup>

Observase que, por determinación constitucional, de acuerdo con la interpretación científico-jurídico de las normas fundamentales correlatas, no existiendo ley federal sobre normas generales, tanto los Estados como el Distrito Federal y los Municipios tienen competencia legislativa plena para atender a sus peculiaridades territoriales, ya que todos son autónomos, observando los principios y normas generales y especiales de la Carta Magna. Todo ello es en beneficio y respeto a la sostenibilidad del equilibrado desarrollo territorial municipal, distrital, estadual y nacional, en el legítimo interés de todos.

Luego, podemos concluir que la competencia legislativa en materia de medio ambiente estará siempre privilegiando a la mayor y más eficaz preservación ambiental, independientemente de la entidad política que la lleve a cabo, respetando los parámetros generales, ya que todos recibieron competencias legislativas de la Carta Constitucional.

---

<sup>1235</sup> Confróntese el fallo del: Tribunal de Justicia del Estado de Santa Catarina en Acción Directa de Inconstitucionalidad n° 2004.030584-7/0001.00, Tribunal Pleno, Relator: Rui Forte, Juzgado en 17.12.08. También: En este sentido: Tribunal de Justicia del Estado del Paraná, Apelación Cível n° 7061623 PR 0706162-3, Cuarta Cámara Civil, Relatora: Maria Aparecida Blanco de Lima, juzgado en 19/04/2011.

<sup>1236</sup> Vid. el fallo del Supremo Tribunal Federal brasileño (STF): Recurso Extraordinario n° 474922 SC, Relator: Min. CÁRMEN LÚCIA. Julgamento: 22/06/2012. DJU: 28/06/2012.

## 7.5 - Competencia administrativa común de la Unión, Estados, Distrito Federal y de los Municipios en tema ambiental y las principales cuestiones polémicas

Como ya hemos visto, la competencia administrativa común en el ámbito ambiental, es caracterizada por ser una imposición constitucional para que todos los diversos integrantes de la Federación puedan actuar, en cooperación administrativa recíproca, con el fin de proteger el patrimonio medioambiental. También que puede ser aún fraccionada en competencia administrativa fiscalizadora y competencia administrativa licenciadora. Por lo tanto, la Unión, Estados, Distrito Federal y Municipios pueden ejercer el poder de policía administrativo ambiental, a través de los órganos representados por el SISNAMA<sup>1237</sup>

El artículo 23 de la Constitución Federal es el dispositivo que establece la competencia administrativa común de los entes federados:

"Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

....

III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;

....

IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;

.....

XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;

Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional."

De acuerdo con el citado dispositivo Constitucional, es competencia administrativa común de la Unión, Estados, Distrito Federal y Municipios: proteger documentos; obras y otros bienes de valor histórico, artístico y cultural; los

---

<sup>1237</sup> PASSOS DE FREITAS, Vladimir, Direito Administrativo e Meio Ambiente, 4º ed., Juruá, Curitiba, 2010, p. 120.

monumentos, los paisajes naturales notables y los sitios arqueológicos. También evitar la evasión, la destrucción y la distorsión de obras de arte y otros bienes de valor histórico, artístico o cultural; proteger el medio ambiente y luchar contra la contaminación en cualquiera de sus formas y preservar las forestas, fauna y flora. Igualmente, registrar, controlar y fiscalizar las concesiones de derechos de investigación y la explotación de los recursos hídricos y minerales en sus territorios. En este contexto, es una competencia direccionada a la ejecución de las directrices, políticas y preceptos relativos a la protección ambiental.<sup>1238</sup>

El párrafo único del dicho artículo se refiere a la cooperación entre los Estados federados y dispone que tal cooperación será disciplinada a través de leyes complementares, con el fin de establecer el equilibrio del desarrollo y del bien estar en ámbito nacional.<sup>1239</sup> Por fin, después de muchos años, esta ley fue instituida en 08 de diciembre de 2011, denominada Ley Federal Complementar n° 140, que, como veremos más adelante, fue creada para fijar directrices para la cooperación entre los entes federativos en materia ambiental.

En este contexto, los antecedentes de la nueva Ley Federal Complementar n° 140/2011 produjo y aún parece que siguen produciendo demasiadas posiciones doctrinarias y jurisprudenciales diversas y confrontantes. Ello porque, aunque es innegable el avance y la buena intención de la novedosa ley n° 140/201, el tema es bastante complejo y carente de una definición capaz de poner fin a los inúmeros problemas e indagaciones al respecto a una adecuada y eficaz interpretación sobre la competencia administrativa común en tema del medio ambiente.

El artículo 23 de la Carta Magna brasileña cuida del llamado federalismo cooperativo y trata de un listado de actividades en las cuales están incluidas el poder de policía administrativo ambiental, ejercido simultáneamente por la Unión, Estados, Distrito Federal y Municipios, a través del los órganos compuestos por el SISNAMA.

---

<sup>1238</sup> Sobre competências materiais ambientais, véase: DI TRINDADE AMADO, Frederico Augusto, *Direito Ambiental Esquemático*, 2º ed., Método, São Paulo, 2011, pp. 28-30.

<sup>1239</sup> HARGER, Marcelo. Estudo sobre a distribuição de competências em matéria ambiental a partir da análise acerca da constitucionalidade do art.2º do Código Florestal. In: FARIAS, Talden; COUTINHO, Francisco Seraphico da Nóbrega (Coori). *Direito ambiental: o meio ambiente e os desafios da contemporaneidade*. Editora Fórum, Belo Horizonte, 2010. p. 145.



A su vez, esa delegación de competencias ambientales comunes a todos los entes federativos para la actuación en tema ambiental, instituyó grandes problemas tras la ausencia de criterios jurídicos objetivos. Esta falta hace con que la Unión, Estados y Municipios se enrollan, no pocas veces, en el pleno ejercicio de esta competencia común, como por ejemplo para promover el Licenciamiento Ambiental. Por otro lado, los mismos entes federativos, en algunos casos, se omiten, permitiendo serios perjuicios al medio ambiente.<sup>1240</sup>

Toshio Mukai comenta esta problemática de la siguiente forma:

“Essa interpretação tem levado a disputas estéreis e indesejáveis de poder e de competência, levando a conflitos absurdos, como, por exemplo, aquele em que, sendo competente um órgão estadual para licenciar uma atividade ambiental, outro órgão federal, por exemplo, se avoca no direito de também licenciar e aplicar sanções ao empreendedor. Temos, como dito acima, escritos no sentido da cumulação de competências levando a tais distorções interpretativas.”<sup>1241</sup>

La falta de adecuada comprensión de este tema proporciona a frecuentes demandas judiciales y decisiones contradictorias, lo que genera inseguridad jurídica, daños materiales y ambientales concretos y pérdida de tiempo.<sup>1242</sup>

El párrafo único del artículo 23 atribuye a una ley complementar al establecimiento de normas para la cooperación entre los tres niveles de gobierno, que deben tener en cuenta el equilibrio del desarrollo y el bienestar en ámbito nacional.<sup>1243</sup>

---

<sup>1240</sup> Sobre este tema, Paulo de Bessa Antunes afirma: “A competência comum é uma verdadeira “armadilha”, visto que, na prática, a atribuição de todos acaba se transformando na atribuição de ninguém.” Véase BESSA ANTUNES, Paulo de. *Direito Ambiental* 12º ed., Lúmen Júris, Rio de Janeiro, 2010, p. 82.

<sup>1241</sup> MUKAI, Toshio. A competência comum na Constituição de 1988 (artigo 23 e parágrafo único): distorções de interpretações. *Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDU*, Belo Horizonte, ano 11, n. 62, p. 85-87, mar./abr. 2012.

<sup>1242</sup> GOMES MOREIRA, João Batista. Licenciamiento ambiental: competências do IBAMA e das entidades estaduais e municipais. *Biblioteca Digital Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDU*, Belo Horizonte, ano 7, n. 40, jul./ago. 2008. Disponible en: <http://www.editoraforum.com.br/bid/bidConteudoShow.aspx?idConteudo=54705>>. Acceso en: 29 mar 2012.

<sup>1243</sup> Dada la falta de legislación complementaria, algunos autores, de manera minoritaria, defienden la idea de que el artículo 23 de la Constitución tiene eficacia plena. En consecuencia, la acción conjunta de la Unión, Estados, Distrito Federal y Municipios es posible, en cualquier caso, desde que se respeten sus

Actualmente esta ley ya existe (Ley Federal Complementar n° 140/2011), sin embargo se hace necesario analizar algunos de sus precedentes, que fueron importantes para la discusión doctrinaria y jurisprudencial en la búsqueda del avance y mejora en el sistema de competencia administrativa en materia ambiental, especialmente en cuanto al ejercicio del poder de policía administrativo-ambiental direccionado simultáneamente a la Unión, Estados, Distrito Federal y Municipios.

Este dispositivo (artículo 23) se incluyó en la Constitución Federal debido a experiencias negativas de la Federación Brasileña con la atribución de un gran número de competencias administrativas concurrentes para todas las unidades de la federación. De tal manera, este nuevo sistema de atribuciones federativas deben tratar de evitar las consecuencias perjudiciales que el sistema de competencias concurrentes han dado lugar a la prestación de servicios públicos, como la superposición de los recursos, la falta de responsabilización de las entidades gubernamentales por la no existencia o inadecuación de estas actividades y conflictos interinstitucionales.<sup>1244</sup>

La dicha ley complementar a que se refiere el párrafo único del artículo 23 de la Constitución Federal no existió hasta la fecha de 08 de diciembre de 2011, y su ausencia instituyó inúmeras discusiones y reflexiones jurídicas sobre los problemas generados por la falta de armonía y coordinación entre las unidades de federación representados en el SISNAMA, además de las indefiniciones e ineficiencias legislativas y administrativas y de diversas interpretaciones equivocadas sobre el dispositivo del dicho artículo.

---

límites. La norma reglamentaria no haría más que indicar la manera en que lo haría una cooperación entre los miembros de la Federación. Confróntese: VALLE FIGUEIREDO, Lúcia. “Discriminação constitucional das competências ambientais: aspectos pontuais do regime jurídico das licenças ambientais”. Interesse Público, Belo Horizonte, v. 6, n. 28, nov. 2004, pp. 13-28. Disponible en: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/30958>>. Acceso en: 7 jun. 2012; GARCIA VITTA, Heraldo. Da classificação de competências das pessoas políticas e o meio-ambiente. Revista do Instituto de Pesquisas e Estudos, Bauru, n. 20, dez./mar. 1998, p. 127. Disponible en: <<http://bdjur.stj.jus.br/xmlui/handle/2011/20070>>. Acceso en: 30 jun. 2012. Citando otros autores podemos ver la obra de Heline Silvini Ferreira: SILVINI FERREIRA, Heline. “Competências Ambientais”. In GOMES CANOTILHO, José Joaquim; MORATO LEITE, José Rubens (Org.). Direito Constitucional Ambiental Brasileiro, parte II, 3 ed., editora Saraiva, São Paulo, 2010, pp. 239.

<sup>1244</sup> JOACHIM KRELL, Andreas. As competências administrativas do artigo 23 da cf, sua regulamentação por lei complementar e o "poder-dever de polícia. Belo Horizonte, n° 20, ano 5, Julho 2003. Disponible en: <http://www.editoraforum.com.br/bid/bidConteudoShow.ax?idConteudo=50805>>. Acceso en: 26 fevereiro 2010.

Hasta su institución, no estaba clara y expresa la delimitación del campo de actividad de los diversos Órganos Ambientales, ya que las competencias no aparecían claramente definidas y las reparticiones de competencias eran muy vagas, lo que resultaba muy perjudicial para el medio ambiente y para los que utilizan los bienes ambientales para las actividades económicas, estableciendo un sistema eficiente de inseguridad jurídica y complicando el tema del Licenciamiento Ambiental.<sup>1245</sup>

La doctrina señala de la siguiente forma:

“O fato de estas normas de atribuição de competência terem sido instituídas por resolução, somado à ausência da Lei Complementar, prevista no parágrafo único do artigo 23 da Constituição Federal, como o instrumento normativo propulsor de cooperação entre os entes federativos, trouxe insegurança à Administração Pública, advinda de interpretações formais, aliada à recusa da perda de poder pelos órgãos estaduais, justificável, é verdade, em inúmeros casos, por notórias deficiências materiais e humanas dos órgãos municipais. As decisões administrativas manifestam-se em direções contrárias, dependendo da unidade federativa, ora privilegiando-se a competência dos Municípios, ora a dos Estados. A extensão do problema da falta de solução para o impasse surgido dessas incertezas acarreta graves consequências, em níveis que suplantam o estritamente ambiental, contagiando o econômico. Incertezas quanto à competência executiva em matéria ambiental impedem a fluidez e a racionalidade na gestão do meio ambiente, dificultando a cooperação e a divisão de poderes verdadeiramente federativa, além de contribuir para informalidade.”<sup>1246</sup>

En este contexto, la Constitución de 1.988 otorga competencias comunes a la Unión, los Estados, los Municipios y el Distrito Federal para proteger el medio ambiente y luchar contra la contaminación en cualquiera de sus formas (art. 23, IV). No obstante la claridad de la disposición constitucional para consagrar la competencia administrativa común en materia ambiental, observarse aún la existencias de cuestiones muy contrastadas.

---

<sup>1245</sup> Sobre los principales problemas relacionados a la falta de ley complementaria que señala el artículo 23 de la Constitución Federal Brasileña, véase: GUERRA, Sidney. O Licenciamiento Ambiental de acordo com a LC 140/2011. Revista de Direito Ambiental, v. 17, n. 66, abr./jun. 2012, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 2012, p. 175.

<sup>1246</sup> SILVEIRA DA ROSA, Patrícia, O Licenciamiento Ambiental à Luz da Teoria dos Sistemas Autopoiéticos. Ed. Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2009, pp. 120-121.

Mientras si discute, ante la indefinición e incertidumbre, no hay disciplina, no hay Licenciamiento Ambiental adecuado, ni tampoco fiscalización y control previo. Los Municipios, muchos de ellos sin aparatos suficientes para fiscalizar y prevenir la contaminación local, discuten con los Estados, con la Unión y sus Órganos Ambientales competentes. Por ello, existe momento en que el debate está relacionado a un conflicto negativo, o sea, cuando ninguna esfera, entidad u órgano reconoce su atribución para actuar en el tema; a su vez, existe momento en que se discute un conflicto positivo, donde dos esferas, órganos o entidades entienden que tienen competencia para actuar, generando diversas confusiones y desentendimientos entre los Órganos Ambientales integrantes del SISNAMA. Podemos citar como ejemplo lo que ocurre en la práctica, dónde un órgano de una entidad licencia una cierta actividad, y el otro órgano de una distinta entidad federal niega la Licencia Ambiental.

A tal efecto, tras la indefinición y la inseguridad jurídica, los perjuicios ambientales aumentan y provocan desorden en el sistema de protección del medio ambiente, dejando lejos la actuación armónica, coordinada y solidaria. Por lo tanto, es cierto reconocer que las incertidumbres relativas a la competencia ejecutiva común ambiental impiden la fluidez y la racionalidad en la gestión ambiental y en el Licenciamiento Ambiental, lo que dificulta la cooperación y la división de poderes verdaderamente federativa. Además, contribuye a informalidad y desacuerdos entre los órganos integrantes del SISNAMA, poniendo en riesgo la efectiva protección ambiental y el alcance del desarrollo sostenible.

## **8 - El Licenciamiento Ambiental Ordinario y la repartición de competencia: principales antecedentes y aspectos generales**

Hemos visto algunas consideraciones importantes con relación al estudio general sobre repartición de competencia en materia ambiental, haciendo hincapié en las normas constitucionales a respeto de las competencias legislativa y administrativa ambientales. A partir de ahora, se hace necesario un estudio en cuanto a los diversos criterios doctrinarios y jurisprudenciales de repartición de competencias en relación al Licenciamiento Ambiental Ordinario propiamente dicho.

Antes de la novedosa Ley Federal Complementar n° 140/2011 de 08 de diciembre de 2011 (que tiene como objetivo fijar las normas de cooperación para el ejercicio de la competencia material común en la defensa del medio ambiente), uno de los temas que más suscitó (y aún sigue suscitando) divergencias en la doctrina y jurisprudencia brasileña, es la delimitación de la competencia para llevar a cabo el Licenciamiento Ambiental. Ello debido a los diversos factores que siempre conllevaron a una serie de conflictos entre los Órganos Públicos competentes para promover el referido instrumento de prevención y protección ambiental.<sup>1247</sup>

Los problemas más destacables que contribuyeron para el dicho conflicto son la falta de normas reglamentares claras, precisas y definitivas en cuanto a la definición de las aéreas de actuación de los diferentes entes de la Federación; y la ausencia de acciones conjuntas, de coordinación e integración entre los distintos Órganos Ambientales competentes.

Este hecho genera consecuencias graves tales como: inseguridad jurídica; gran diversidad de entendimientos sobre el factor de criterios determinante de las competencias; institución de instrumentos jurídicos contaminados por la inconstitucionalidad; duplicidad de Licenciamientos Ambientales; nulidad de actos administrativos ambientales; daños; judicialización del Licenciamiento Ambiental con jurisprudencia divergente y contradictoria; desestimulo de inversiones adecuadas; burocratización innecesaria; retrasos excesivos e injustificables; ineficiencia en la prevención y control de la contaminación, daños al patrimonio ambiental, etc.<sup>1248</sup>

---

<sup>1247</sup> BRUM VAZ, Paulo Afonso. Direito Administrativo Ambiental: aspectos de uma crise de efetividade. Interesse Público, Belo Horizonte, ano, 11, n. 56, jul. 2009, pp..... . Disponible en: <<http://www.editoraforum.com.br/bid/bidConteudoShow.aspx?idConteudo=62098>>. Acceso en: 3 jun. 2012.

<sup>1248</sup> La doctrina es bastante amplia en lo que se refiere a los conflictos de la repartición de las competencias ambientales entre los entes federativos brasileños y sus principales problemas hasta la institución de la nueva Ley Federal n° 140/2011. Sobre ello, confróntese: BESSA ANTUNES, Paulo de. Direito Ambiental 12° ed., Lúmen Júris, Rio de Janeiro, 2010, pp. 79 y 82; TRENNEPOHL, Curt; TRENNEPOHL, Terence. Licenciamiento ambiental. 3° edición, Impetus, Niterói, 2010, pp. 18-30; MARÇAL, Cláudia. Análise da distribuição de competências no licenciamento ambiental - necessidade de estabelecimento de regras claras. Biblioteca Digital Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDU, Belo Horizonte, ano 5, n. 26, mar./abr. 2006. Disponible en: <<http://www.editoraforum.com.br/bid/bidConteudoShow.aspx?idConteudo=34690>>. Acceso en: 10 mar 2010, entre otros.

A fin de intentar amenizar estos conflictos, la mayoría doctrinaria y jurisprudencial adopta algunos criterios en cuanto a repartición de competencia para la ejecución del Licenciamiento Ambiental. Siguiendo el sistema cronológico, los criterios más destacables son aquellos establecidos por la Ley Federal nº 6.938/81 (reglamentado por el Decreto Federal nº 99.274 de 1.990); la Resolución CONAMA nº 237/97; la Constitución Federal de 1.988, y por último, la novedosa Ley Federal Complementar nº 140/2011.

Además de estas normativas, las divergencias y discusiones conllevaron a la adopción de diferentes principios como parte de criterios a la hora de realizar el Licenciamiento Ambiental por los órganos integrantes del SISNAMA.<sup>1249</sup>

### **8.1 - Los criterios de la Ley Federal nº 6.938/81 para la repartición de competencia en el Licenciamiento Ambiental**

Antes mismo de la Constitución Federal brasileña de 1.988, la Ley Federal nº 6.938/81, que instituyó la Política Nacional del Medio Ambiente (PNMA), intentó organizar el relacionamiento institucional entre los diferentes entes políticos federados, articulándoles en un régimen institucional de colaboración recíproca con la formulación de un modelo institucional capaz de integrarlos, con el objetivo de racionalizar esfuerzos, ahorrar recursos y aumentar la eficiencia de la protección ambiental a través de acciones descentralizadas.

Recordemos que es en el SISNAMA que encontrarse los Órganos Públicos encargados del poder de policía en materia ambiental, con jurisdicciones para ejecutar todos los actos de policía de carácter ambiental (competencia administrativa común), tales como el Licenciamiento Ambiental, Autorizaciones, fiscalización, aplicaciones y

---

<sup>1249</sup> Confróntese: ALONSO JÚNIOR, Hamilton. “Da competência para o Licenciamiento Ambiental” In: FINK, Daniel Roberto; ALONSO JÚNIOR, Hamilton; DAWALIBI, Marcelo (Org.). Aspectos jurídicos do licenciamento ambiental. 3º ed., Forense Universitária, Rio de Janeiro, 2004, pp. 48-50; FARIAS, Talden. Licenciamento Ambiental: Aspectos teóricos e práticos. 2º ed., Ed. Fórum, Belo Horizonte, 2010, p. 87 y DI TRINDADE AMADO, Frederico Augusto, Direito Ambiental Esquemático, 2º ed., Método, São Paulo, 2011, pp. 103-104. También: Tribunal Regional Federal 4ª Região (TRF4), Recurso nº 3039 SC 2008.72.01.003039-0, 3ª Turma, Relator: Juiz Federal CARLOS EDUARDO THOMPSON FLORES LENZ, juzgado en 10/08/2010, publicación D.E. 16/08/2010.

ejecuciones de sanciones, entre otras, siendo los órganos más destacables y polémicos el CONAMA y el IBAMA.<sup>1250</sup>

El Licenciamiento Ambiental es actividad administrativa con carácter tutelar, luego se comprende en el ámbito de competencia de implementación, es decir, la competencia común y por ello tiene que ser ejercida por todos los niveles federativos de modo articulado. Para ello, el antiguo artículo 10 de la Ley Federal nº 6.938/81 (que ahora está revocado por los artículos 20 y 21 de la nueva Ley Federal Complementar nº 104/2011, conforme veremos más adelante), estableció el primer criterio de definición de la competencia para el Licenciamiento Ambiental.<sup>1251</sup>

Así disponía el artículo 10:

"Art. 10 - A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva e potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento de órgão estadual competente, integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, em caráter supletivo, sem prejuízo de outras licenças exigíveis.

§ 1º Os pedidos de licenciamento, sua renovação e a respectiva concessão serão publicados no jornal oficial do Estado, bem como em um periódico regional ou local de grande circulação.

§ 2º Nos casos e prazos previstos em resolução do CONAMA, o licenciamento de que trata este artigo dependerá de homologação da IBAMA.

§ 3º O órgão estadual do meio ambiente e IBAMA, esta em caráter supletivo, poderão, se necessário e sem prejuízo das penalidades pecuniárias cabíveis, determinar a redução das atividades geradoras de poluição, para manter as emissões gasosas, os efluentes líquidos e os resíduos sólidos dentro das condições e limites estipulados no licenciamento concedido.

§ 4º Compete ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis – IBAMA o licenciamento previsto no caput deste artigo, no caso de atividades e obras com significativo impacto ambiental, de âmbito nacional ou regional."

Notase que la cabeza del artículo 10 de la Ley Federal nº 6.938/81 estableció el primer criterio para determinar la competencia para el Licenciamiento

---

<sup>1250</sup> Artículo 6º de la Ley 6.938/81.

<sup>1251</sup> BESSA ANTUNES, Paulo de. Direito Ambiental 12º ed., Lúmen Júris, Rio de Janeiro, 2010, p. 161.

Ambiental al prever que la construcción, instalación, ampliación y funcionamiento de los establecimientos y actividades que utilizan recursos ambientales, considerados efectivos y potencialmente contaminantes, así como los capaces, en cualquier forma, de provocar la degradación del medio ambiente, dependerán de previo Licenciamiento Ambiental del Órgano Estadual (los Estados) competente, miembro del SISNAMA. Ya en carácter supletorio, será competente el IBAMA, sin perjuicios de otras Licencias exigibles.

El carácter supletorio tiene el significado propio de excepcionalidad, es decir, la actuación supletoria del IBAMA solamente se justificará cuando el Órgano Ambiental estadual competente sea considerado inerte u omiso, además de ser comprobado que no tiene capacidad estructural (incluido la falta de personal) para gestionar el Licenciamiento Ambiental.<sup>1252</sup>

Ya el párrafo 4º, que también fue revocado por la nueva Ley Federal Complementar nº 140/2011, establecía al IBAMA una competencia originaria en cuanto al Licenciamiento Ambiental en casos de actividades o emprendimientos con significativo impacto ambiental, de ámbito nacional o regional.<sup>1253</sup>

Sabemos que, a pesar de tener su enunciación en la Resolución CONAMA nº 01/86, la definición de impacto ambiental es bastante amplia, por lo cual abarca y supera el concepto de la contaminación, con la participación otras formas de degradación ambiental causadas por multiplicidad de actividades humanas. En esto caso específico, serían las actividades o emprendimientos que vengán a perjudicar de modo relevante los intereses nacionales.<sup>1254</sup>

---

<sup>1252</sup> LEME MACHADO, Paulo Affonso, *Direito Ambiental Brasileiro*, 18º ed., Malheiros, São Paulo, 2010, p. 290.

<sup>1253</sup> Sobre los criterios de la competência administrativa licenciatoria, confrontese: FARIAS, Talden. *Licenciamento Ambiental, Distribuição de Competencias e a Atuação dos Municípios*. In: OLIVEIRA FERREIRA, Maria Augusta Soares de; FARIAS, Talden; RIBEIRO CIRNE, Lúcio Flávio (Coord.). *Direito ambiental: uma perspectiva ambientalista: homenagem aos 30 anos da ASPAN*. Fundação Antônio dos Santos Abranches, Recife, 2011, pp. 200- 201.

<sup>1254</sup> VASCONCELLOS E BENJAMIN, Antônio Herman de. MILARÉ, Edis. *O impacto ambiental*. BDJur, Brasília, DF. Disponible en: < <http://bdjur.stj.gov.br/dspace/handle/2011/17706>>. Acceso en: 12 jun. 2012, pp. 04-05.



De tal manera, observamos que la Ley que instituyó la Política Nacional del Medio Ambiente (PNMA) definió como regla general, que el Licenciamiento Ambiental sería competencia de los Estados, a través de sus Órganos Estadales de medio ambiente.

Por otro lado, el Órgano Federal, en su caso, el IBAMA, ejercería la competencia supletoria en los casos prescriptos en la norma. Además de la competencia supletoria como regla general, la dicha norma estableció la competencia originaria al IBAMA en el tema de Licenciamiento Ambiental, siempre cuando envolver el tema de actividades de significativo impacto nacional o regional.

## **8.2 - Los criterios establecidos por la Resolución CONAMA n° 237/97 para la repartición de competencia en el Licenciamiento Ambiental**

Después de la Constitución, el CONAMA, con base en el artículo 8º, inciso I de la Ley Federal n° 6.938/81,<sup>1255</sup> dictó la Resolución n° 237/97, de 19 de diciembre de 1.997, que instituye las normas para la realización del Licencia Ambiental<sup>1256</sup>, establecimiento los casos a ello sometidos, fijando plazos y competencias, entre otras disposiciones. Esta normativa intentó establecer algunos parámetros para el ejercicio de competencia común, reglamentando la repartición de competencia en la mayor parte de las situaciones que exigen el Licenciamiento Ambiental.<sup>1257</sup>

Los artículos 4º, 5º y 6º de la dicha Resolución son los principales dispositivos que definían la repartición de competencias a los Órganos del SISNAMA. Veamos:

---

<sup>1255</sup> Artículo 8º: Compete ao CONAMA: I - estabelecer, mediante proposta do IBAMA, normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, a ser concedido pelos Estados e supervisionado pelo IBAMA).

<sup>1256</sup> Algunos autores defienden la posición de que la Resolución CONAMA n° 01/86, en sus artículos 2º y 3º había establecido la competencia para el Licenciamiento Ambiental a los Organos Ambientales Estadales, de forma supletoria, e instituyó el Estudio de Impacto Ambiental atendiendo el dispositivo constitucional del artículo 23. Véase: PACHECO FIORILLO, Celso Antonio. Curso de direito ambiental brasileiro, 11º ed., Saraiva, São Paulo, 2010, p. 218.

<sup>1257</sup> BESSA ANTUNES, Paulo de. Direito Ambiental 12º ed., Lúmen Júris, Rio de Janeiro, 2010, p. 161.

"Art. 4º Compete ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, órgão executor do SISNAMA, o licenciamento ambiental a que se refere o artigo 10 da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, de empreendimentos e atividades com significativo impacto ambiental de âmbito nacional ou regional, a saber:

I - localizadas ou desenvolvidas conjuntamente no Brasil e em país limítrofe; no mar territorial; na plataforma continental; na zona econômica exclusiva; em terras indígenas ou em unidades de conservação do domínio da União.

II - localizadas ou desenvolvidas em dois ou mais Estados;

III - cujos impactos ambientais diretos ultrapassem os limites territoriais do País ou de um ou mais Estados;

IV - destinados a pesquisar, lavrar, produzir, beneficiar, transportar, armazenar e dispor material radioativo, em qualquer estágio, ou que utilizem energia nuclear em qualquer de suas formas e aplicações, mediante parecer da Comissão Nacional de Energia Nuclear- CNEN;

V - bases ou empreendimentos militares, quando couber, observada a legislação específica.

§ 1º O IBAMA fará o licenciamento de que trata este artigo após considerar o exame técnico procedido pelos órgãos ambientais dos Estados e Municípios em que se localizar a atividade ou empreendimento, bem como, quando couber, o parecer dos demais órgãos competentes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, envolvidos no procedimento de licenciamento.

§ 2º O IBAMA, ressalvada sua competência supletiva, poderá delegar aos Estados o licenciamento de atividade com significativo impacto ambiental de âmbito regional, uniformizando, quando possível, as exigências.

Art. 5º Compete ao órgão ambiental estadual ou do Distrito Federal o licenciamento ambiental dos empreendimentos e atividades:

I - localizados ou desenvolvidos em mais de um Município ou em unidades de conservação de domínio estadual ou do Distrito Federal;

II - localizados ou desenvolvidos nas florestas e demais formas de vegetação natural de preservação permanente relacionadas no artigo 2º da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, e em todas as que assim forem consideradas por normas federais, estaduais ou municipais;

III - cujos impactos ambientais diretos ultrapassem os limites territoriais de um ou mais Municípios;

IV – delegados pela União aos Estados ou ao Distrito Federal, por instrumento legal ou convênio.

Parágrafo único. O órgão ambiental estadual ou do Distrito Federal fará o licenciamento de que trata este artigo após considerar o exame técnico procedido pelos órgãos ambientais dos Municípios em que se localizar a atividade ou empreendimento, bem como, quando couber, o parecer dos demais órgãos competentes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, envolvidos no procedimento de licenciamento.

Art. 6º Compete ao órgão ambiental municipal, ouvidos os órgãos competentes da União, dos Estados e do Distrito Federal, quando couber, o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades

de impacto ambiental local e daquelas que lhe forem delegadas pelo Estado por instrumento legal ou convênio.

Art. 7º Os empreendimentos e atividades serão licenciados em um único nível de competência, conforme estabelecido nos artigos anteriores."

En general, al IBAMA compete el Licenciamiento Ambiental (con posibilidad de delegación a los Estados) de los emprendimientos o actividades de significativo impacto ambiental con la siguiente naturaleza: de las actividades ubicadas o desarrolladas de forma conjunta en Brasil y el país limítrofe; en el mar territorial; en la plataforma continental; en la zona económica exclusiva; en tierras indígenas o unidades de conservación<sup>1258</sup> de dominio de la Unión. También los emprendimientos y actividades con impacto ambiental de alcance nacional o aquél que afecta directamente el territorio de dos o más Estados Federados, considerados, de forma no vinculante, los exámenes técnicos procedidos por los Órganos Ambientales de los Estados y Municipios en que se encontrar el emprendimiento o actividad.

Igualmente los emprendimientos y actividades en que los impactos ambientales directos van más allá de los límites territoriales del país; los destinados a la investigación, labrar, producir, beneficiar, transportar, almacenar y disponer de material radiactivo en cualquier momento, o el uso de la energía nuclear en cualquier de sus formas y aplicaciones, mediante parecer del consejo de la Comisión Nacional de Energía Nuclear (CNEN). Además, cabe al IBAMA promover el Licenciamiento Ambiental de las bases o emprendimientos militares, en su caso, con sujeción a la legislación específica.

---

<sup>1258</sup> Sobre las Unidades de Conservación la doctrina lo conceptúa de la siguiente manera: Las Unidades de Conservación son "espacios territoriales y sus recursos ambientales, incluyendo las aguas jurisdiccionales, con características naturales relevantes, legalmente instituidas por el Poder Público, con los objetivos de conservación y límites, bajo régimen especial de administración, que es cubierta por garantías adecuadas de protección "(art. 2º, I, de la Ley Federal nº 9.985/2000). Las Unidades de Conservación están comprendidas en el concepto de área protegida, teniendo en cuenta su definición: "área definida geográficamente, que es destinada, o regulada, y administrada para alcanzar objetivos específicos de conservación". Las Unidades de Conservación han sido definidas como "las Reservas Biológicas, Reservas Ecológicas, Estaciones Ecológicas, Parques Nacionales, Estaduales y Municipales, Forestas Nacionales, Estaduales y Municipales, Áreas de Protección Ambiental, Áreas de Relevante Interés Ecológico y Reservas Extractivas o otras que fueren creadas por el Poder Público". Sobre la definición de Unidades de Conservación y sus fundamentaciones legales, véase LEME MACHADO, Paulo Affonso, *Direito Ambiental Brasileiro*, 18º ed., Malheiros, São Paulo, 2010, p. 860 y 739 respectivamente.

Compete a los Órganos ambientales Estaduales o del Distrito Federal el Licenciamiento Ambiental de los emprendimientos y actividades: localizadas o desarrolladas en unidades de conservación del dominio del Estado o del Distrito Federal; las ubicadas o desarrolladas en las forestas y otras formas de vegetación natural de preservación permanente relacionadas en el artículo 2º de la Ley 4.771/65, además de todas las que así fueren consideradas por las normas federales, estaduales o locales. También los emprendimientos y actividades cuyo impacto directo exceda los límites territoriales de uno o más Municipios, o que se encuentran en más de un Municipio y cuando fueren delegadas por la Unión a los Estados o al Distrito Federal, a través de instrumentos legal o convenio propio.

A los Órganos ambientales Municipales compete el Licenciamiento Ambiental de los emprendimientos y actividades de impacto local y de los que le fueren delegados por los Estados a través de instrumento jurídico o convenio.<sup>1259</sup>

A tal efecto, el primero y principal criterio, según la mayoría doctrinaria, para la identificación del Órgano Ambiental competente para el Licenciamiento Ambiental establecido por la Resolución, es el criterio de la extensión geográfica del impacto ambiental.<sup>1260</sup>

La doctrina así lo señala:

“Especificamente no que tange ao meio ambiente, a repartição de competências entre os órgãos integrantes do Sisnama foi em parte reordenada recentemente pela edição da Resolução nº 237, de 19.12.97, por parte do Conama - Conselho Nacional do Meio Ambiente. Para estabelecer a competência para o licenciamento, o Conama adotou o critério da extensão do impacto ambiental do empreendimento a ser licenciado. Cabe, assim, ao Município licenciar empreendimentos de impacto meramente local. Ao Estado caberá o licenciamento de obras ou atividades de impacto regional. Já à União,

---

<sup>1259</sup> Los artículos 4º, 5º y 6º de la dicha Resolución CONAMA nº 237/97, confróntese CAMPOS FARIA, Cristina de. Licenciamiento ambiental de parcelamento e uso de solo para sítios recreativos em Minas Gerais. De jure: revista jurídica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte, n. 8, p. 204, ene./jun. 2007. Disponible en: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/27390>>. Acceso en: 19 jul. 2012.

<sup>1260</sup> FARIAS, Talden. Licenciamiento Ambiental, Distribuição de Competências e a Atuação dos Municípios. In: OLIVEIRA FERREIRA, Maria Augusta Soares de; FARIAS, Talden; RIBEIRO CIRNE, Lúcio Flávio (Coord.). Direito ambiental: uma perspectiva ambientalista: homenagem aos 30 anos da ASPAN. Fundação Antônio dos Santos Abranches, Recife, 2011, pp. 202- 203.

por sua vez, por meio do Ibama, caberá o licenciamento de empreendimentos cujos impactos alcancem dois ou mais Estados.”<sup>1261</sup>

Observase que este criterio establece la competencia de acuerdo con la extensión del impacto ambiental directo que podrá ser causado por el emprendimiento o actividad, o sea, la zona de influencia ambiental es la que apuntará el interés generador de la determinación de la atribución de competencias licenciadoras.<sup>1262</sup>

Es decir, en caso del impacto ambiental no ultrapasar los límites de un Municipio, a este tocará ser competente para ejecutar el Licenciamento Ambiental. Si el impacto ambiental estuviere caracterizado en los límites estaduais, la competencia será del Estado; y por último, en caso del impacto ambiental estar determinado en ámbito nacional o regional, es el IBAMA el órgano responsable por el Licenciamento Ambiental.

El segundo criterio más destacable adoptado por la Resolución CONAMA nº 237/97 es el llamado criterio de la titularidad del bien o dominialidad.<sup>1263</sup>

---

<sup>1261</sup> DAWALIBI, Marcelo. “O poder de polícia em matéria ambiental” In: FINK, Daniel Roberto; ALONSO JÚNIOR, Hamilton; DAWALIBI, Marcelo (Org.). Aspectos jurídicos do licenciamento ambiental. 3º ed. Forense Universitária, Rio de Janeiro, 2004, p. 109. Véase también el fallo del Regional Federal 5ª Región (TRF5), Recurso nº 327022 RN 2001.84.00.001683-0: “ADMINISTRATIVO. OBRA EM REGIME DE URGÊNCIA. LICENCIAMENTO AMBIENTAL. CONTRATAÇÃO COM DISPENSA DE LICITAÇÃO. - A COMPETÊNCIA PARA LICENCIAR PROJETO DE OBRA OU ATIVIDADE POTENCIALMENTE DANOSA AO MEIO AMBIENTE NÃO SE FIXA PELA TITULARIDADE DOS BENS NELE CONTEMPLADOS, MAS PELO ALCANCE DOS SEUS POSSÍVEIS IMPACTOS AMBIENTAIS. - AUSÊNCIA DE PROVA DA SIGNIFICÂNCIA E ABRANGÊNCIA, REGIONAL OU NACIONAL, DOS IMPACTOS DECORRENTES DA OBRA IMPUGNADA OU QUE IMPORTE NA DESCARACTERIZAÇÃO DA SITUAÇÃO DE URGÊNCIA INVOCADA PARA DISPENSA DE LICITAÇÃO”. Tribunal Regional Federal 5ª Região (TRF5), Recurso nº 327022 RN 2001.84.00.001683-0, Tercera Turma, Relator Desembargador Federal: Rivaldo Costa, juzgado en 21/04/2004, publicación D.E. 17/05/2004.

<sup>1262</sup> Sobre este criterio, señala Hamilton Alonso Júnior que: “Tem-se que a fixação do órgão licenciador competente dependerá da área de influência direta que o empreendimento atingir, seja na sua construção (instalação), seja quando utilizado (em funcionamento.)”. Sigue el autor explicando que: “Anotese que não é fator decisivo estar o empreendimento dentro dos limites de determinada cidade, pouco importando ainda, a titularidade da área onde será realizada a atividade e/ou obra. O raio de influência ambiental é que indicará o interesse gerador da fixação da atribuição, traçando-se uma identificação da competência licenciadora com a competência jurisdiccional. ” Confróntese: ALONSO JÚNIOR, Hamilton. “Da competência para o Licenciamento Ambiental” In: FINK, Daniel Roberto; ALONSO JÚNIOR, Hamilton; DAWALIBI, Marcelo (Org.). Aspectos jurídicos do licenciamento ambiental. 3º ed., Forense Universitária, Rio de Janeiro, 2004, p. 50.

<sup>1263</sup> SIRVINSKAS, Luís Paulo. Manual de direito ambiental. 8º ed., Saraiva, São Paulo, 2010, p. 231; MARÇAL, Cláudia. Análise da distribuição de competências no licenciamento ambiental - necessidade de estabelecimento de regras claras. Biblioteca Digital Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDU, Belo Horizonte, ano 5, n. 26, mar./abr. 2006. Disponible en:

La doctrina así lo destaca:

“Entre estes fatores determinantes da competência, certamente o mais contestado pelos órgãos ambientais estaduais e municipais é o da dominialidade, segundo o qual todas as atividades capazes de causar alterações adversas nos bens da União, definidos pelo Art. 20 da Constituição Federal, entre estes o mar territorial, os terrenos de marinha e seus acrescidos, os potenciais de energia hidráulica e os recursos minerais, devem ser licenciadas pelo órgão federal de meio ambiente.”<sup>1264</sup>

Según el referido criterio, todas las actividades capaces de causar alteraciones adversas en los bienes de la Unión, deben ser licenciadas por el Órgano Federal ambiental competente, por tratarse de tema de interés nacional.<sup>1265</sup>

Los bienes de la Unión están previstos en el artículo 20 de la Constitución Federal Brasileña, siendo los siguientes: los terrenos sin ocupación del estado indispensable para la defensa de las fronteras, de las fortificaciones y construcciones militares, de las vías federales de comunicación y a la preservación del medio ambiente, definidas en ley; lagos, ríos y las corrientes de agua en tierra de su dominio, o que bañen a más de un Estado, sirvan como límites con otros países, o extiendan a territorio extranjero o de él provengan, así como los terrenos y playas fluviales. También las islas fluviales y lagos en zonas fronterizas con otros países; las playas de mar; las islas oceánicas y las costeras, excluidas de éstas, las que contengan la sede de los municipios, excepto aquellas zonas afectadas a los servicios públicos y la unidad ambiental federal, y las que se refiere el artículo 26, inciso II de la Constitución Federal (las áreas, en las islas oceánicas y costeras, que estuvieren en dominio del Estado). Igualmente los recursos naturales de la plataforma continental y de la zona económica exclusiva; el mar territorial, los terrenos de marina y su aumento y los potenciales de energía hidráulica.

---

<<http://www.editoraforum.com.br/bid/bidConteudoShow.aspx?idConteudo=34690>>. Acceso en: 10 mar 2010 y DI TRINDADE AMADO, Frederico Augusto, *Direito Ambiental Esquemático*, 2º ed., Método, São Paulo, 2011, pp. 108-109. También: Tribunal Regional Federal 3ª (TRF 3ª), Recurso de Apelación nº 4880 AL 0006451-48.2005.4.05.8000, 4ª Turma, Relator: Desembargador Federal Marcelo Navarro, juzgado en 16/12/2008, Publicado en D. E. 16/01/2009.

<sup>1264</sup> TRENNEPOHL, Curt; TRENNEPOHL, Terence. *Licenciamento ambiental*. 3º edición, Impetus, Niterói, 2010, p. 25.

<sup>1265</sup> Sobre el criterio de la dominialidad del bien, Paulo de Bessa Antunes explica que el dicho criterio es caracterizado cuando el bien a ser impactado es de dominio federal, de modo que la competencia para la realización del Licenciamiento Ambiental será del IBAMA. Confróntese BESSA ANTUNES, Paulo de. *Direito Ambiental* 12º ed., Lúmen Júris, Rio de Janeiro, 2010, p. 155.

Por último, los recursos minerales, incluyendo el subsuelo; las cavidades naturales subterráneas y los yacimientos arqueológicos y prehistóricos y las tierras tradicionalmente ocupadas por los indios.<sup>1266</sup>

En este contexto, el criterio de bienes de la Unión está establecido en el artículo 20 de la Constitución Federal Brasileña de 1.988, para efecto de identificar y distinguir la competencia en el ámbito de los órganos de Licenciamiento Ambiental en los tres niveles de la Federación Brasileña. A tal efecto, la Resolución COMANA adopta también el criterio de la Dominialidad o Titularidad del bien, de manera que el punto más destacable de este criterio es el establecimiento de la competencia licenciadora al IBAMA para las actividades que afecta los bienes de dominio de la Unión<sup>1267</sup>.

Es importante señalar que además de estos dos principales criterios<sup>1268</sup>, una pequeña parte de la doctrina entiende que la Resolución n° 237/97 del CONAMA también adopta otros criterios de manera concomitante, lo que contribuye a las discusiones jurídicas en el tema de competencia en el Licenciamiento Ambiental. Son ellos: criterio geográfico propiamente dicho; criterio de la especificidad y el criterio de la seguridad nacional.<sup>1269</sup>

---

<sup>1266</sup> Sobre los bienes de dominio de la Unión, véase: MORAES, Alexandre. Curso de Direito Constitucional. 25° ed., Malheiros, São Paulo, 2010, p. 276.

<sup>1267</sup> Confróntese el fallo del Superior Tribunal de Justicia (STJ): “...6. No caso dos autos, a causa é da competência da Justiça Federal, porque nela figura como autor o Ministério Público Federal, órgão da União, que está legitimado a promovê-la, porque visa a tutelar bens e interesses nitidamente federais, e não estaduais, a saber: o meio ambiente em área de manguezal, situada em terrenos de marinha e seus acrescidos, que são bens da União (CF, art. 20, VII), sujeitos ao poder de polícia de autarquia federal, o IBAMA (Leis 6.938/81, art. 18, e 7.735/89, art. 4°). 7. Recurso especial provido”. Superior Tribunal de Justicia (STJ), Recurso n° 440002 SE 2002/0072174-0, Relator: Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, Fecha de Juzgamiento: 17/11/2004, Primera Turma, Publicación: DJ 06.12.2004 p. 351. También el fallo del Tribunal Regional Federal 1ª Región (TRF 1ª), Recurso de Agravo de Instrumento n° 200101000306075, Sexta Turma, Relator: Desembargador Federal Alexandre Machado Vasconcelos, juzgado en 107/09/2001, publicado en 25/10/2001.

<sup>1268</sup> Sobre los dos principales criterios de repartición de competencia ambiental el Tribunal Regional Federal 5ª Región (TRF5) entiende: “...2. Os critérios para fixação da competência no tocante às ações coletivas de proteção ao meio ambiente são: que leva em consideração a titularidade do bem lesado e o que leva em consideração o raio de influência do impacto ambiental, assim, se a abrangência do impacto for nacional, a competência é da Justiça Federal”. Cofróntese Tribunal Regional Federal 5ª Región (TRF5), Recurso n° 411429/PB, Apelación Civil, Segunda Turma, Relator Desembargador Federal: FRANCISCO BARROS DIAS, juzgado en 18/08/2009, publicado en 10/09/2009.

<sup>1269</sup> Sobre los criterios adoptados por la Resolución n° 237/97 del CONAMA y sus polémicas, la doctrina destaca que. “As próprias normas são contraditórias. Algumas utilizam a localização do empreendimento

El criterio geográfico estaría ligado apenas a su extensión geográfica y no en el porte de los impactos ambientales directos, de modo que lo que importa es solamente el hecho de que la actividad o emprendimiento esté dentro de los límites geográficos del ente federativo.<sup>1270</sup>

Ya el criterio de la especificidad está caracterizado por la propia peculiaridad de la materia y por ser decurrente de forma expresa en la Constitución Federal. Es el caso dispuesto en el artículo 4º, IV de la Resolución COMANA nº 237/97 que trata del Licenciamiento de investigación, extracción, producción, procesamiento, transporte, almacenamiento y eliminación de material radiactivo o que utilice energía nuclear, en que la propia Constitución Federal confiere a la explotación de los servicios e instalaciones nucleares y el ejercicio del monopolio estatal sobre: la investigación; la labra; el enriquecimiento y el reprocesamiento. También la industrialización y el comercio de minerales nucleares y sus derivados (artículo 21, inciso XXIII de la Constitución Federal),<sup>1271</sup> de modo que es el IBAMA el Órgano Ambiental licenciador.<sup>1272</sup>

---

ou da atividade como critério para definir a competência. Outras, a abrangência do seu impacto. A Resolução Conama nº 237/97 utiliza vários critérios, ao mesmo tempo. No Art. 4º, diz que é competência do Ibama o licenciamento de empreendimentos e atividades localizados no mar territorial ou na plataforma continental (critério geográfico). Depois, estabelece, ainda como competência do órgão federal, o licenciamento de atividades cujos impactos ambientais diretos ultrapassem os limites territoriais do País ou de um ou mais Estados (critério da abrangência do impacto), em unidades de conservação do domínio da União (critério da dominialidade) e, por fim, atividades que envolvam energia nuclear ou empreendimentos militares (critério da especificidade ou da segurança nacional). Confróntese TRENNEPOHL, Curt; TRENNEPOHL, Terence. Licenciamento ambiental. 3º edição, Impetus, Niterói, 2010, pp. 30-32.

<sup>1270</sup> FARIAS, Talden. Licenciamento Ambiental, Distribuição de Competências e a Atuação dos Municípios. In: OLIVEIRA FERREIRA, Maria Augusta Soares de; FARIAS, Talden; RIBEIRO CIRNE, Lúcio Flávio (Coord.). Direito ambiental: uma perspectiva ambientalista: homenagem aos 30 anos da ASPAN. Fundação Antônio dos Santos Abranches, Recife, 2011, p. 202.

<sup>1271</sup> Artículo 21 de la Constitución Federal dice: Compete à União: I - manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais; II - declarar a guerra e celebrar a paz; III - assegurar a defesa nacional; IV - permitir, nos casos previstos em lei complementar, que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente; V - decretar o estado de sítio, o estado de defesa e a intervenção federal; VI - autorizar e fiscalizar a produção e o comércio de material bélico; VII - emitir moeda; VIII - administrar as reservas cambiais do País e fiscalizar as operações de natureza financeira, especialmente as de crédito, câmbio e capitalização, bem como as de seguros e de previdência privada; IX - elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; X - manter o serviço postal e o correio aéreo nacional; XI - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações, nos termos da lei, que disporá sobre a organização dos serviços, a criação de um órgão regulador e outros aspectos institucionais; XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão: a) os serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens; b) os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água, em articulação com os



Igualmente podemos citar este criterio en relación a los casos en que envuelven el artículo 4º, inciso I, cuando trata a las tierras indígenas y el interés indígena al conferir competencia al IBAMA, de acuerdo con la disposición expresa del artículo 231 de Constitución Federal<sup>1273</sup>; y también en los casos de soberanía nacional y

---

Estados onde se situam os potenciais hidroenergéticos; c) a navegação aérea, aeroespacial e a infraestrutura aeroportuária; d) os serviços de transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de Estado ou Território; e) os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros; f) os portos marítimos, fluviais e lacustres; XIII - organizar e manter o Poder Judiciário, o Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios e a Defensoria Pública dos Territórios; XIV - organizar e manter a polícia civil, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem como prestar assistência financeira ao Distrito Federal para a execução de serviços públicos, por meio de fundo próprio; XV - organizar e manter os serviços oficiais de estatística, geografia, geologia e cartografia de âmbito nacional; XVI - exercer a classificação, para efeito indicativo, de diversões públicas e de programas de rádio e televisão; XVII - conceder anistia; XVIII - planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e as inundações; XIX - instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso; XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos; XXI - estabelecer princípios e diretrizes para o sistema nacional de viação; XXII - executar os serviços de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras; XXIII - explorar os serviços e instalações nucleares de qualquer natureza e exercer monopólio estatal sobre a pesquisa, a lavra, o enriquecimento e reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios nucleares e seus derivados, atendidos os seguintes princípios e condições: a) toda atividade nuclear em território nacional somente será admitida para fins pacíficos e mediante aprovação do Congresso Nacional; b) sob regime de permissão, são autorizadas a comercialização e a utilização de radioisótopos para a pesquisa e usos médicos, agrícolas e industriais; c) sob regime de permissão, são autorizadas a produção, comercialização e utilização de radioisótopos de meia-vida igual ou inferior a duas horas; d) a responsabilidade civil por danos nucleares independe da existência de culpa; XXIV - organizar, manter e executar a inspeção do trabalho; XXV - estabelecer as áreas e as condições para o exercício da atividade de garimpagem, em forma associativa.

<sup>1272</sup> MARÇAL, Cláudia. Análise da distribuição de competências no licenciamento ambiental - necessidade de estabelecimento de regras claras. Biblioteca Digital Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDU, Belo Horizonte, ano 5, n. 26, mar./abr. 2006. Disponível em: <<http://www.editoraforum.com.br/bid/bidConteudoShow.aspx?idConteudo=34690>>. Acesso em: 10 mar 2012.

<sup>1273</sup> Artículo 231 de Constitución Federal: São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens. § 1º São terras tradicionalmente ocupadas pelos índios as por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições. § 2º As terras tradicionalmente ocupadas pelos índios destinam-se a sua posse permanente, cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes. § 3º O aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas só podem ser efetivados com autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas, ficando-lhes assegurada participação nos resultados da lavra, na forma da lei. § 4º As terras de que trata este artigo são inalienáveis e indisponíveis, e os direitos sobre elas, imprescritíveis. § 5º É vedada a remoção dos grupos indígenas de suas terras, salvo, ad referendum do Congresso Nacional, em caso de catástrofe ou epidemia que ponha em risco sua população, ou no interesse da soberania do País, após deliberação do Congresso Nacional, garantido, em qualquer hipótese, o retorno imediato logo que cesse o risco. § 6º São nulos e extintos, não produzindo efeitos jurídicos, os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse das terras a que se refere este artigo, ou a exploração das riquezas naturais do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes, ressalvado relevante interesse público da União, segundo o que dispuser lei complementar, não gerando a nulidade e a

relaciones internacionales (artículo 4, I y III de la Resolución COMANA n° 237/97) que son tareas privativas de la Unión, de acuerdo con el artículo 21, I de la Constitución Federal Brasileña.<sup>1274</sup>

El criterio de la seguridad nacional, por tener importancia estratégica y por envolver cuestiones de interés nacional, son obligatoriamente licenciadas por el IBAMA. Es el caso de las bases o emprendimientos militares descritos en el artículo 4°, V de la Resolución CONAMA n° 237/97, que manifiesta la defensa y seguridad del territorio nacional, además de observar el interés nacional compatible con el Estado Democrático de Derecho, en el sentido de la defensa de los bienes ambientales como tema relacionado a la soberanía y independencia nacional.<sup>1275</sup>

Notase que hasta la edición de la Ley Federal n° 140/2011, los principales criterios de repartición de competencia para el Licenciamiento Ambiental estaban establecidos en la Ley Federal n° 6938/81 y en la Resolución CONAMA n° 237/97, con diferentes razonamientos y métodos a la hora de su aplicación, guardando un cierto nivel de subjetividad que contribuye a los cuestionamientos doctrinarios y jurisprudenciales sobre la competencia del órgano licenciador.

### **8.3 - Las aplicación de los criterios de repartición de competencia ambiental hasta la institución de la Ley Federal Complementar n° 140/2011: principales controversias**

Hemos visto que la legislación ambiental brasileña es vacilante sobre la prevalencia de los criterios a ser utilizado a la hora de determinar la competencia del Licenciamiento Ambiental, siendo que a veces se inclina hacia un lado, a veces a otro,

---

extinção direito a indenização ou a ações contra a União, salvo, na forma da lei, quanto às benfeitorias derivadas da ocupação de boa-fé. § 7º Não se aplica às terras indígenas o disposto no art. 174, §§ 3º e 4º.

<sup>1274</sup> Sobre los criterios de la Resolución COMANA n° 237/97, confróntese FARIAS, Talden. Licenciamiento Ambiental: Aspectos teóricos e práticos. 2º ed., Ed. Fórum, Belo Horizonte, 2010, pp. 102-112.

<sup>1275</sup> PACHECO FIORILLO, Celso Antonio. Curso de direito ambiental brasileiro, 11º ed., Saraiva, São Paulo, 2010, p. 192; FARIAS, Talden. Licenciamiento Ambiental: Aspectos teóricos e práticos. 2º ed., Ed. Fórum, Belo Horizonte, 2010, pp. 108; y el fallo del Tribunal Regional Federal 1ª Región (TRF 1ª), Recurso de Apelación Cível n° 853 AM 2004.32.00.000853-0, Quinta Turma, Relator: Desembargador Federal SOUZA PRUDENTE, juzgado 11/07/2012, publicado en 20/07/2012.

dependiendo de la situación. Por ello, en casos específicos, la doctrina mayoritaria entiende que son perfectamente justificables las mudanzas de criterios a la hora de determinar la repartición de competencias ambientales en el proceso de Licenciamiento Ambiental. Esto hecho contribuyó para la indagación y levantamiento de varias distorsiones e inconstitucionalidades de la legislación relativa al Licenciamiento Ambiental, además de propiciar la defensa de otros criterios y principios extraídos de la propia Constitución Federal para intentar resolver las controversias entre la Ley n° 6938/81 y la Resolución CONAMA n° 237/97.<sup>1276</sup>

De tal manera, es importante analizar las principales controversias de la doctrina y jurisprudencia en cuanto a los polémicos criterios de repartición de competencia en el Licenciamiento Ambiental hasta la Ley Federal Complementar n° 140/2011, lo que haremos a seguir.

#### **8.4 - Las principales distorsiones e inconstitucionalidades de la Legislación Ambiental en cuanto a la competencia en el Licenciamiento Ambiental**

La doctrina y jurisprudencia se debaten entre la aplicación de los criterios de repartición de competencia en el Licenciamiento Ambiental relativos a la Ley Federal n° 6.938/81 y la Resolución CONAMA n° 237/97. A partir de ello, surgen los principales argumentos contrapuestos que permiten una disputa acalorada en cuanto a lo mejor método de aplicación de los dichos criterios.

La parte de la doctrina y jurisprudencia que defiende el criterio de la extensión geográfica del impacto ambiental y la titularidad del bien, es decir, la Resolución CONAMA n° 237/97, argumentan la existencia de algunas cuestiones capaces de reconocer la inconstitucionalidad y fuertes desventajas en el ámbito administrativo que abarca la Ley Federal n° 6.938/81.

---

<sup>1276</sup> BRASIL. Caderno de Licenciamiento Ambiental. Programa Nacional de Capacitação de Gestores Ambientais. Licenciamiento Ambiental /Ministério do Meio Ambiente. – Brasília, 2009, p. 23.

Los argumentos más destacables en cuanto a inconstitucionalidad de la dicha ley federal ordinaria se refieren a la competencia de su artículo 10<sup>1277</sup>. El dicho artículo ignoró a los Municipios en cuanto a la competencia en el Licenciamiento Ambiental, porque priorizó la competencia licenciadora ambiental a los Estados y concedió al IBAMA (órgano de la Unión), la actuación supletoria y originaria para el licenciamiento de actividades y obras con significativo impacto ambiental de ámbito nacional o regional.

Tal hecho conllevaría la inconstitucionalidad del dispositivo por desconsiderar la competencia de los Municipios para realizar el Licenciamiento Ambiental, lo que afrontaría su autonomía política-administrativa y lo dispuesto en los artículos 18, 23, incisos VI y VII, 30 y 225 de la Constitución Federal.<sup>1278</sup>

Igualmente cuestionase la constitucionalidad del dispositivo por prever el doble Licenciamiento Ambiental<sup>1279</sup>, es decir, lo del Órgano Ambiental del Estado y del IBAMA, en carácter supletorio, aunque sea en actividad o emprendimiento de característica municipal o estadual.<sup>1280</sup> Del mismo modo, arguyese que el artículo 10, por tratarse de ley federal ordinaria, no puede retirar de los Estados, Distrito Federal y Municipios los poderes constitucionales que les son atribuidos. Para ello, solamente una

---

<sup>1277</sup> Cabe destacar que, como veremos más adelante, el artículo 20 de la nueva Ley Federal Complementar n° 140/2011 modificó el contenido del artículo 10 de la Ley Federal n° 6.938/81, dejándolo más genérico y sencillo, aparte de, en teoría, suprimir la competencia supletoria y originaria del IBAMA anteriormente expresa en la Ley de la Política Nacional del Medio Ambiente y la Resolución CONAMA n° 237/97 en relación al Licenciamiento Ambiental. Además, la dicha ley federal complementar también resolvió la cuestión de la competencia del Municipio en cuanto al Licenciamiento Ambiental, pues en su artículo 9° establece las atribuciones municipales, enunciando el entendimiento doctrinario y jurisprudencial de que los Municipios son competentes para promover el Licenciamiento Ambiental.

<sup>1278</sup> MARÇAL, Cláudia. Análise da distribuição de competências no licenciamento ambiental - necessidade de estabelecimento de regras claras. Biblioteca Digital Fórum de Direito Urbano e Ambiental - FDU, Belo Horizonte, ano 5, n. 26, mar./abr. 2006. Disponible en: <<http://www.editoraforum.com.br/bid/bidConteudoShow.aspx?idConteudo=34690>>. Acceso en: 10 oct. 2012.

<sup>1279</sup> Conviene aclarar que la nueva Ley Federal Complementar n° 140/2011 trajo en su artículo 13 la previsión expresa de la obligatoriedad del Licenciamiento Único, a ser realizado por un único Ente federativo, habiendo, sin embargo, la posibilidad de manifestación de los demás Entes de la Federación, aunque tal manifestación no tiene carácter vinculante para el Ente licenciador.

<sup>1280</sup> MUKAI, Toshio. ATUAÇÃO ADMINISTRATIVA E LEGISLATIVA DOS PODERES PÚBLICOS EM MATÉRIA AMBIENTAL. Biblioteca Digital Fórum de Direito Urbano e Ambiental - FDU, Belo Horizonte, ano 4, n. 15, jul. 2012. Disponible en: <<http://www.editoraforum.com.br/bid/bidConteudoShow.aspx?idConteudo=51229>>. Acceso en: 1 abril 2012.

Ley Federal Complementar<sup>1281</sup> podría hacerlo, según el artículo 23, párrafo único de la Constitución Federal.<sup>1282</sup>

Por lo tanto, el dicho dispositivo no estableció el Licenciamiento Ambiental de actividades y emprendimientos de impacto nacional o regional exclusivamente al IBAMA, llevando a cabo la concepción del Licenciamiento Ambiental en un único nivel, lo que solamente sería posible a través de una ley federal complementaria y no ordinaria.<sup>1283</sup>

Además, señalan como principal desventaja de los criterios de repartición de competencias ambientales establecidos por la Ley Federal n° 6.938/81 la excesiva concentración de poderes en los Órganos Ambientales Estaduales, que no están preparados para satisfacer la grande demanda, por no tener la estructura adecuada para ejecutar tales responsabilidades, lo que causa, entre otros problemas, un grande retraso en la expedición de las Licencias Ambientales.<sup>1284</sup>

A su vez, otra parte de la doctrina y jurisprudencia que defiende el criterio de la Ley Federal n° 6.938/81, reconociendo la competencia ambiental originaria del Estado y la competencia supletoria de la Unión en cuanto al Licenciamiento Ambiental, señalan igualmente algunos aspectos de inconstitucionalidad y defectos de la Resolución CONAMA n° 237/97.

---

<sup>1281</sup> La cuestión ya está resuelta con la institución de la Ley Federal Complementar n° 140/2011, cumpliendo la disposición constitucional prescripta en el artículo 23 de la Carta Magna brasileña.

<sup>1282</sup> Sobre la diferencia entre la Ley Complementar y la Ley Ordinaria, la doctrina explica lo siguiente: la Ley Complementar posee un carácter material, ya que sólo puede ser objeto de una cuestión ley complementar una materia taxativamente prevista en la Constitución Federal, mientras que todas las demás cuestiones deben ser objeto de una Ley Ordinaria. Es decir, ciertas materias son determinadas por la Constitución Federal y su reglamentación es obligatoriamente realizada por Ley Complementar. Sin embargo, las Leyes Ordinarias tienen carácter formal y se refiere al proceso legislativo, en la fase de votación. La diferencia es que mientras el quórum para la aprobación de la Ley Ordinaria es una mayoría simple (artículo 47 de la Constitución Federal), el quórum para la aprobación de la Ley Complementar es la mayoría absoluta (artículo 69 de la Constitución Federal). Confróntese MORAES, Alexandre. Curso de Direito Constitucional. 25° ed., Malheiros, São Paulo, 2010, pp. 676-677.

<sup>1283</sup> LEME MACHADO, Paulo Affonso, Direito Ambiental Brasileiro, 18° ed., Malheiros, São Paulo, 2010, p. 287.

<sup>1284</sup> SILVEIRA DA ROSA, Patrícia, O Licenciamiento Ambiental à Luz da Teoria dos Sistemas Autopoiéticos. Ed. Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2009, p. 122.

Empezamos analizando la cuestión sobre la legitimidad del CONAMA en cuanto a atribución de competencias en el Licenciamiento Ambiental. Parte de la doctrina y jurisprudencia entiende que el artículo 8º, I de la Ley Federal nº 6.938/81<sup>1285</sup> confiere poderes para establecer, mediante propuesta de IBAMA, apenas normas y criterios para el Licenciamiento Ambiental de actividades efectiva o potencialmente contaminantes, que se concederá por los Estados y supervisado por el IBAMA.

Es decir, la referida ley no concedió poderes para el CONAMA atribuir competencia licenciadora a los entes federativos, de manera que, solamente le confiere el establecimiento de criterios y normas generales para el Licenciamiento Ambiental. Además, sería ilógico aceptar que el CONAMA, a través de una Resolución, pudiera revocar dispositivos de la propia ley que le creó y le dio ciertas competencias (Ley Federal nº 6.938/81),<sup>1286</sup> careciendo, por lo tanto, de respaldo constitucional.

En sentido contrario, algunos autores resguardan la idea de que la Resolución CONAMA nº 237/97 no padece de inconstitucionalidad porque no determina competencias, sino apenas las esclarece para el Licenciamiento Ambiental, a través de los artículos 4º, 5º, y 6º, no creando ninguna norma, de modo que solamente vino a disciplinar el sistema ya existente en 1.981, que fue recepcionado por la Constitución Federal de 1.988.<sup>1287</sup>

---

<sup>1285</sup> Artículo 8º de la Ley Federal nº 6.938/81: Compete ao CONAMA: I- estabelecer, mediante proposta do IBAMA, normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, a ser concedido pelos Estados e supervisionado pelo IBAMA.

<sup>1286</sup> ASSIS OLIVEIRA, Antônio Inagê de. Introdução à legislação ambiental brasileira e licenciamento ambiental, Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2005, p. 354. En la jurisprudencia: "AÇÃO CIVIL PÚBLICA - Obrigação de não fazer - Proteção do meio ambiente - Inteligência do art. 30, I c.c. art. 24, da CF - Resolução Conama 237/97 e Lei Municipal 2.508/98 - Competência que a Constituição Federal outorgou de modo concorrente não pode ser mitigada por lei de outro ente federativo e, muito menos, por ato normativo inferior - Competências constitucionais são deveres - Matéria ambiental não é assunto de interesse local - Declarada, pelo C. Órgão Especial deste Tribunal, a inconstitucionalidade da Resolução - Recurso não provido". Confróntese el fallo del Tribunal de Justicia del Estado de São Paulo, Apelación Civil nº 994030826890 SP, 3ª Cámara de Derecho Público, Relator: Magalhães Coelho, juzgado en 02/03/2010 y publicado en 19/03/2010.

<sup>1287</sup> Confróntese BUZELATO PRESTES, Vanêscia. "Instrumentos legais e normativos de competência municipal em matéria ambiental". Fórum de Direito Urbano e Ambiental- FDU, Belo Horizonte, vol. 1, n. 1, jan. 2002. Disponible en: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/31145>>. Acceso en: 22 nov. 2011 y MUKAI, Toshio. ATUAÇÃO ADMINISTRATIVA E LEGISLATIVA DOS PODERES PÚBLICOS EM MATÉRIA AMBIENTAL. Biblioteca Digital Fórum de Direito Urbano e Ambiental - FDU, Belo Horizonte, ano 4, n. 15, jul. 2012. Disponible en: <<http://www.editoraforum.com.br/bid/bidConteudoShow.aspx?idConteudo=51229>>. Acceso en: 1 abril 2012.

Otro punto atacado es la falta de Ley Complementar para reglamentar las normas de cooperación al ejercicio de la competencia común, según prevé el artículo 23, párrafo único de la Constitución Federal. La mayoría doctrinaria y jurisprudencia entiende que la Resolución CONAMA n° 237/97 es inconstitucional porque se propone a disciplinar un tema que, según la Carta Magna, debería ser tratado por una Ley Federal Complementar<sup>1288</sup>. Además, para ellos, una Resolución no puede alterar una Ley Federal o una Ley Complementar, pues afronta a los principios federativos y la supremacía de la Constitución Federal, lo que conlleva al vicio de inconstitucionalidad e ilegalidad de la dicha Resolución CONAMA.<sup>1289</sup>

La municipalización del procedimiento del Licenciamiento también es cuestionada jurídicamente bajo el argumento de que este hecho excluyó la competencia de la Unión en este tipo de procedimiento. Es decir, la Resolución CONAMA n° 237/97 sería totalmente inconstitucional en la parte que estableció, sin poder de norma federal general adecuada (artículo 6°), la competencia ambiental a los Municipios a fin de realizar el proceso de Licenciamiento Ambiental, vulnerando la competencia legislativa ambiental prevista en el artículo 24 de la Constitución Federal.<sup>1290</sup>

De igual forma, los artículos 5° y 6° de la dicha Resolución Federal serían inconstitucionales e ilegales por el hecho de haber invadido la competencia exclusiva de los Estados en relación al Licenciamiento Ambiental, cuando les quita atribuciones y

---

<sup>1288</sup> Sobre este tema señala la doctrina: “Pairam, no entanto, sérias dúvidas sobre a constitucionalidade da Resolução Conama n° 237/97, principalmente porque o parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal determina que as normas de cooperação para o exercício da competência comum devem ser feitas mediante lei complementar. Parece-nos, pois, que a Resolução n° 237 é inconstitucional, posto que se propõe a disciplinar um tema que, segundo a Lex Legum, deve ser tratado por lei complementar.” Véase DAWALIBI, Marcelo. “O poder de polícia em matéria ambiental” In: FINK, Daniel Roberto; ALONSO JÚNIOR, Hamilton; DAWALIBI, Marcelo (Org.). Aspectos jurídicos do licenciamento ambiental. 3° ed., Forense Universitária, Rio de Janeiro, 2004, p. 110. En el mismo sentido: DI TRINDADE AMADO, Frederico Augusto, Direito Ambiental Esquemático, 2° ed., Método, São Paulo, 2011, p. 46 y BRASIL. Caderno de Licenciamento Ambiental. Programa Nacional de Capacitação de Gestores Ambientais. Licenciamento Ambiental /Ministério do Meio Ambiente. – Brasília, 2009, p. 103. En la Jurisprudencia: Tribunal de Justicia del Estado de São Paulo, Agravo de Instrumento n° 990.10.325654-9, Cámara Reservada ao Medio Ambiente, Relator Desembargador: RENATO NALINI, juzgado en 19/08/2010; Tribunal de Justicia del Estado de São Paulo, Apelação Cível n° 994.03.082689-0, 3ª Cámara de Derecho Público, Relator Desembargador: MAGALHÃES COELHO, juzgado en 02.03.2010.

<sup>1289</sup> Como veremos en momento oportuno, la institución de La Ley Federal Complementar n° 140/2011 puso fin a este conflicto, una vez que pasó a ser el instrumento jurídico adecuado y adoptó grande parte de los criterios de la Resolución CONAMA n° 237/97.

<sup>1290</sup> Véase el fallo del Tribunal Regional Federal 4ª Región (TRF4), Recurso n° 200004011184978, 3ª Turma, Relatora Desembargadora: Luiza Dias Cassales., juzgado en 09/10/2001.

delégalas a los Municipios. Para ellos, esta acción no posee previsión legal y tampoco constitucional, corroborando la tesis de invasión de competencia, ruptura de jerarquía administrativa e inconstitucionalidad.<sup>1291</sup>

Con este mismo fundamento, también alegan la inconstitucionalidad del artículo 20 de Resolución CONAMA n° 237/97<sup>1292</sup>, que determina a los entes federados brasileños, para ejercieren sus competencias ambientales en cuanto al Licenciamiento Ambiental, la obligatoriedad de poseer Consejos de Medio Ambiente, con carácter deliberativo y participación social, además de haber que tener en sus cuadros o a su disposición, profesionales legalmente habilitados. Es decir, la Resolución excede sus atribuciones al intentar determinar a quién y de qué modo el Licenciamiento Ambiental debe ser realizado, imponiendo además a los Municipios condiciones específicas en cuanto a su estructura, violando la autonomía de cada ente federativo.<sup>1293</sup>

En contra de esta posición, la mayoría doctrinaria y jurisprudencial defiende la posibilidad de conceder a los Municipios la competencia para realizar el Licenciamiento Ambiental, porque estarían incluidos en las prerrogativas del federalismo brasileño, de modo que el artículo 6° de la Resolución n° 237/97 del CONAMA sólo trató de reconocer una competencia constitucionalmente otorgada.

Argumentan que las competencias de los entes federativos emanan de la Constitución Federal y en ella están los fundamentos que reconocen la competencia de los Municipios en cuanto al Licenciamiento Ambiental. Los fundamentos están descritos en los artículos 1°, 18, 23, III, IV, VI, VII y IX, además de los artículos 30 y 225 de la Constitución Federal.<sup>1294</sup> Igualmente, conciben que la propia Ley Federal n°

---

<sup>1291</sup> Em este sentido: BESSA ANTUNES, Paulo de. *Direito Ambiental* 12° ed., Lúmen Júris, Rio de Janeiro, 2010, p. 166.

<sup>1292</sup> Artículo 20 de la de Resolución CONAMA n° 237/97: “Art. 20. Os entes federados, para exercerem suas competências licenciatórias, deverão ter implementados os Conselhos de Meio Ambiente, com caráter deliberativo e participação social e, ainda, possuir em seus quadros ou a sua disposição profissionais legalmente habilitados”.

<sup>1293</sup> Vid. el fallo del Tribunal Regional Federal 4ª Región (TRF4), Recurso de Apelación n° 7113 RS 0000856-98.2009.404.7113, 3ª Turma, Relator: Desembargador JOÃO PEDRO GEBRAN NETO, juzgado en 30/11/2010, publicación D.E. 06/12/2010.

<sup>1294</sup> JOACHIM KRELL, Andreas. As competências administrativas do artigo 23 da cf, sua regulamentação por lei complementar e o "poder-dever de polícia. Belo Horizonte, n° 20, ano 5, Julho



6.938/81, al crear el SISNAMA e inscribir a los Municipios en sus cuadros, atribuyó capacidad para que los Órganos Municipales puedan actuar en el control y fiscalización de las actividades capaces de generar deterioro ambiental en sus territorios locales, conforme prevén los artículos 6º<sup>1295</sup> y 11, párrafo 1º<sup>1296</sup>, combinado con el artículo 10 de la Ley Federal nº 6.938/81, y el artículo 21 del Decreto Federal nº 99.274/90<sup>1297</sup>, abarcando ahí la competencia para realizar el Licenciamiento Ambiental.<sup>1298</sup>

Además, destacan que la protección del medio ambiente es de singular importancia por ser fundamental para garantizar la existencia, evolución y desarrollo de los seres vivos, razón por la cual la Unión, los Estados, Distrito Federal e incluso los Municipios están incumbidos a resguardar el medio ambiente, a través de acciones conjuntas, conforme establece el artículo 225 de la Constitución Federal.<sup>1299</sup> A tal afecto, el artículo 6º de la Resolución CONAMA nº 237/97 sería constitucional por

---

2003. Disponible en: <http://www.editoraforum.com.br/bid/bidConteudoShow.ax?idConteudo=50805>. Acceso en: 26 fev. 2012.

<sup>1295</sup> “Art. 6º: Os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, constituirão o Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, assim estruturado:.”

<sup>1296</sup> “Art. 11.: Compete ao IBAMA propor ao CONAMA normas e padrões para implantação, acompanhamento e fiscalização do licenciamento previsto no artigo anterior, além das que forem oriundas do próprio CONAMA. - § 1º A fiscalização e o controle da aplicação de critérios, normas e padrões de qualidade ambiental serão exercidos pelo IBAMA, em caráter supletivo da atuação do órgão estadual e municipal competentes.”

<sup>1297</sup> “Art. 21. Compete à SEMAM/PR propor ao CONAMA a expedição de normas gerais para implantação e fiscalização do licenciamento previsto neste decreto. § 1º A fiscalização e o controle da aplicação de critérios, normas e padrões de qualidade ambiental serão exercidos pelo IBAMA, em caráter supletivo à atuação dos Órgãos Seccionais Estaduais e dos Órgãos Locais.”

<sup>1298</sup> Sobre la competencia de los Municipios em el Licenciamiento Ambiental y la constitucionalidad, confróntese: FARIAS, Talden. Licenciamiento Ambiental, Distribuição de Competências e a Atuação dos Municípios. In: OLIVEIRA FERREIRA, Maria Augusta Soares de; FARIAS, Talden; RIBEIRO CIRNE, Lúcio Flávio (Coord.). Direito ambiental: uma perspectiva ambientalista: homenagem aos 30 anos da ASPAN. Fundação Antônio dos Santos Abranches, Recife, 2011, pp. 210- 217; SILVINI FERREIRA, Heline. “Competências Ambientais”. In GOMES CANOTILHO, José Joaquim; MORATO LEITE, José Rubens (Org.). Direito Constitucional Ambiental Brasileiro, parte II, 3 ed., editora Saraiva, São Paulo, 2010, pp. 238-241 y PASSOS DE FREITAS, Vladimir, Direito Administrativo e Meio Ambiente, 4º ed., Juruá, Curitiba, 2010, pp. 35-37.

<sup>1299</sup> La jurisprudencia en este sentido: Tribunal de Justicia del Estado de Santa Catarina, Apelación Civil 190970 SC 2011.019097-0, 4ª Camara de Derecho Público, Relator: José Volpato de Souza, juzgado en 15/09/2011.

respetar las prerrogativas del federalismo brasileño y tener fundamentos constitucional y legal.<sup>1300</sup>

Otro punto muy discutido por la doctrina y jurisprudencia es el tema del Licenciamiento Ambiental de emprendimientos y actividades en un único nivel de competencia, establecido en el artículo 7º de la Resolución CONAMA nº 237/97.<sup>1301</sup> Los críticos a la Resolución alegan afronta al artículo 23, inciso VI de la Constitución Federal, por contrariar la competencia común de los entes federados en cuanto a la protección del medio ambiente y en el combate a la contaminación en cualquier de sus formas.<sup>1302</sup>

A tal efecto, para ellos, la multiplicidad o duplicidad de licenciamiento, es decir, la posibilidad de que las actividades puedan ser licenciadas simultáneamente por los órganos federales, estaduais y municipales sería la opción más cierta y eficaz en la protección medioambiental. Esa posición tiene por base el hecho de que la conservación del medio ambiente no está limitada a las referencias geográficas o históricas, o sea, está más allá de los límites impuestos por el hombre, de tal modo que la naturaleza ignora las fronteras políticas. Además, argumentan que no hay en la Constitución Federal ningún dispositivo que prohíba que dos o tres Órganos Ambientales realicen el Licenciamiento Ambiental de la misma actividad o emprendimiento.<sup>1303</sup>

Dicen que también en este artículo 7º el CONAMA extrapola su atribución al tratar de materia que dimana exclusivamente de la Constitución Federal, de modo que

---

<sup>1300</sup> Como ya hemos visto, la dicha Ley Federal Complementar nº 140/2011 también resolvió la cuestión de la competencia del Municipio en cuanto al Licenciamiento Ambiental, pues en su artículo 9º establece las atribuciones municipales, enunciando el entendimiento doctrinario y jurisprudencial de que los Municipios son competentes para promover el Licenciamiento Ambiental.

<sup>1301</sup> Artículo 7º: “Os empreendimentos e atividades serão licenciados em um único nível de competência, conforme estabelecido nos artigos anteriores”.

<sup>1302</sup> Confróntese PACHECO FIORILLO, Celso Antonio. Curso de direito ambiental brasileiro, 11º ed., Saraiva, São Paulo, 2010, p. 218. También el fallo del Tribunal de Justicia del Estado de Santa Catarina, Apelación Civil 190970 SC 2011.019097-0, 4ª Camara de Derecho Público, Relator: José Volpato de Souza, juzgado en 15/09/2011.

<sup>1303</sup> Véase: DI TRINDADE AMADO, Frederico Augusto, Direito Ambiental Esquemático, 2º ed., Método, São Paulo, 2011, pp. 312. Em la jurisprudência: Superior Tribunal de Justicia (STJ), Recurso Especial nº 588.022/SC, Relator: Ministro JOSÉ DELGADO, Juzgado en: 16/02/2004, 1ª Turma, Publicación: DJ 05.04.2004, p. 217LEXSTJ vol. 178 p. 174. También el fallo del Tribunal de Justicia del Estado de Santa Catarina, Apelación Civil 190970 SC 2011.019097-0, 4ª Camara de Derecho Público, Relator: José Volpato de Souza, juzgado en 15/09/2011.

el legislador ordinario no está permitido establecer límites o condiciones para que cualquier uno de los entes públicos ejerza su competencia propia. Por lo tanto, entienden ser inconstitucional el artículo 7 de la Resolución CONAMA n° 237/97.<sup>1304</sup>

Sin embargo, los principales argumentos de otra parte doctrinaria y jurisprudencial están basados en la constitucionalidad del dicho dispositivo normativo, teniendo en cuenta su previsión expresa<sup>1305</sup>. Además de ello, defienden que el Licenciamiento múltiple puede exceder los límites de la razonabilidad, dada la falta de estructura de la mayoría de los órganos públicos licenciadores, aparte de aumentar los costes de los respectivos Licenciamientos, un hecho que asusta a los empresarios y aumenta la lentitud en la tramitación del proceso de Licenciamiento Ambiental.<sup>1306</sup>

Otro tema importante y controvertido es el tema de la fiscalización en el Licenciamiento Ambiental ordinario. También son comunes los conflictos y contradicciones entre diferentes Entes administrativos y hasta mismo dentro del mismo nivel administrativo. Aquí, la competencia para fiscalizar, hasta la entrada en vigor de la nueva Ley Federal Complementar n° 140/2011, igualmente no estaba exactamente definida<sup>1307</sup>.

Una parte de la doctrina y jurisprudencia entiende que la competencia administrativa para fiscalizar pertenece al ente federativo responsable por el Licenciamiento Ambiental (posición definida por la nueva ley)<sup>1308</sup>. Es decir, los órganos

---

<sup>1304</sup> En este sentido, véase: MILARÉ, Edis, *Direito do Ambiente*, 3° ed., Revista dos Tribunais, São Paulo, 2004, p. 489 y LEME MACHADO, Paulo Affonso, *Direito Ambiental Brasileiro*, 18° ed., Malheiros, São Paulo, 2010, p. 287.

<sup>1305</sup> Ya sabemos que la Ley Federal Complementar n° 140/11, siguiendo la misma orientación de la Resolución CONAMA n° 237/97 (artículo 7°), trajo en su artículo 13 la previsión expresa de la obligatoriedad del Licenciamiento Único, a ser realizado por un único Ente federativo.

<sup>1306</sup> Confróntese: MUKAI, Toshio. *ATUAÇÃO ADMINISTRATIVA E LEGISLATIVA DOS PODERES PÚBLICOS EM MATÉRIA AMBIENTAL*. Biblioteca Digital Fórum de Direito Urbano e Ambiental - FDU, Belo Horizonte, ano 4, n. 15, jul. 2012. Disponible en: <<http://www.editoraforum.com.br/bid/bidConteudoShow.aspx?idConteudo=51229>>. Acceso em: 1 abril 2012. También: Tribunal Regional Federal 2ª Región (TRF 2ª), Recurso de Agravo de Instrumento n° 200902010075342 RJ 2009.02.01.007534-2, Oitava Turma Especializada, Relator: Desembargador Federal MARCELO PEREIRA, juzgado en 14/07/2010, Publicado en 22/07/2010 - Página:135.

<sup>1307</sup> BESSA ANTUNES, Paulo de. *Direito Ambiental*, 12° ed., Lúmen Júris, Rio de Janeiro, 2010, pp. 160-161.

<sup>1308</sup> La Ley Federal Complementar n°140/11, en sus los artículos 7°, XIII, 8°, XIII y 9°, XIII y 17, regula la cooperación también en cuanto al poder de fiscalización, innovando en el sentido de relacionar la

competentes para realizar el Licenciamiento Ambiental también se encargarán de la fiscalización y la aplicación de sanciones administrativas ambientales.<sup>1309</sup>

Sin embargo, la gran mayoría doctrinaria y jurisprudencial señala que la competencia fiscalizadora es común, es decir, es originaria del mandamiento constitucional y todos los entes federativos tienen la obligación de proteger el medio ambiente, una vez que la competencia fiscalizadora está distribuida entre la Unión, Estados, Distrito Federal y Municipios<sup>1310</sup>. El propósito evidente es la de evitar choques y la dispersión de recursos y esfuerzos, coordinando las acciones de esas políticas, con el fin de obtener resultados más satisfactorios y positivos al medio ambiente.<sup>1311</sup>

A su vez, otro punto muy controvertido es la discusión alrededor de la aplicación del criterio de la titularidad del bien o dominialidad y del criterio de la extensión de los impactos ambientales, dispuesto en la propia Resolución CONAMA n° 237/97. Ello porque, el criterio de la dimensión del daño es dejado de lado, entrando en colisión con la autonomía de los Entes federativos, que a veces, fijan la competencia licenciadora adoptando el criterio de la dominialidad del bien.”<sup>1312</sup>

---

competencia para el ejercicio de poder policía ambiental de fiscalización con la competencia para el Licenciamiento Ambiental de la actividad o emprendimiento.

<sup>1309</sup> En este sentido: DAWALIBI, Marcelo. “O poder de polícia em matéria ambiental” In: FINK, Daniel Roberto; ALONSO JÚNIOR, Hamilton; DAWALIBI, Marcelo (Org.). Aspectos jurídicos do licenciamento ambiental. 3º ed. Forense Universitária, Rio de Janeiro, 2004, p. 107 y VULCANIS, Andréa. Competência para fiscalização do empreendimento licenciado. In: BENJAMIN, Antônio Herman de Vasconcellos e (Org.). Paisagem, natureza e direito. São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde, 2005. v. 1. En la jurisprudência: Superior Tribunal de Justiça (STJ), 990823 SP 2007/0226339-9, 2ª Turma, Relator: Ministra ELIANA CALMON, Data de Julgamento: 06/08/2009, publicado en DJE 21/08/2009.

<sup>1310</sup> Prevalece este entendimiento en la Ley Federal Complementar n°140/11.

<sup>1311</sup> Confróntese FARIAS, Talden. Licenciamiento Ambiental: Aspectos teóricos e práticos. 2º ed., Ed. Fórum, Belo Horizonte, 2010, p. 97 y ASSIS OLIVEIRA, Antônio Inagê de. Introdução à legislação ambiental brasileira e licenciamento ambiental, Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2005, p. 75. La jurisprudência enseña: Superior Tribunal de Justiça (STJ), RES1266320 SC 2011/0165919-0, 2ª Turma, Relator: Ministro HUMBERTO MARTINS, Data de Julgamento: 16/02/2012, publicado en DJE 27/02/2012; Tribunal de Justicia del Estado de Espírito Santo, Apelación Civil n° 24119000610ES, 3ª Camara Cível, Relatora: ELIANA JUNQUEIRA MUNHOS FERREIRA, juzgado en: 28/02/2012, publicado en 22/03/2012 y Tribunal Regional Federal 4ª Región (TRF 4ª), Apelación Civil n° AC 7101 2363 SC 2008.72.06.002363-0, Tercera Turma, Relator: Desembargador Federal FERNANDO QUADROS DA SILVA, juzgado en 05/04/2011Publicado en D.E. 11/04/2011.

<sup>1312</sup> La Jurisprudencia también señala la discusión: “Bem da verdade que a referida Resolução Conama (n° 237) por vezes afasta-se deste critério (raio de influência ambiental), entrando em rota de colisão com a autonomia dos entes federativos, fixando, por exemplo, a competência licenciadora pelo critério da dominialidade do bem”. Confróntese Tribunal Regional Federal 4ª Región (TRF4), Recurso n° 1067 PR

Una parte minoritaria de la Doctrina y Jurisprudencia entiende que el criterio de la dominialidad o titularidad del bien prevalece sobre el criterio de extensión del daño ambiental. Los principales argumentos se basan en distintas tesis, como por ejemplo el Parecer de la Procuraduría General de IBAMA n° 1.206, en 21 de octubre de 2002, que basado en algunas pocas doctrinas, determinó, en aquella época, que la competencia federal del IBAMA fuese establecida para licenciar las actividades que alcanzase los bienes de la Unión y sus autarquías, empresas públicas y sociedades de economía mixta. También de aquellas que podrían tener un impacto nacional o regional; en las unidades de conservación federal; en las previstas en la legislación específica, de carácter complementario y de las actividades o emprendimientos de impacto ambiental transfronterizo. Igualmente las actividades o emprendimientos con ligación a material radiactivo y en el interior de las bases militares.<sup>1313</sup>

Algunas jurisprudencias apoyan tal posición:

“No julgamento da Apelação Cível n° 2000.01.00.082775-2/GO, relator Juiz Federal (convocado) Vallisney de Souza Oliveira, a 5ª Turma do TRF - 1ª Região, por maioria, utilizou, entre outros, o fundamento de que "cabe ao IBAMA o exercício do poder de polícia quando as questões ambientais envolvam bens da União, como no caso em comento, haja vista os potenciais de energia hidráulica e os recursos minerais pertencerem à União, nos termos do art. 20, incisos VIII e IX, da CF/88". Concluiu-se que "a construção de usina hidrelétrica nas proximidades do complexo hidrotermal de Caldas Novas/GO é potencialmente causadora de significativo impacto ambiental, situação esta que legitima a participação do IBAMA, juntamente com a FEMAGO, no procedimento de concessão de licença de operação da Usina Hidrelétrica de Corumbá I, mesmo porque pertencem à União os potenciais de energia elétrica (art. 20, VII, CF/88)".”<sup>1314</sup>

---

2005.70.12.001067-7, 3ª Turma, Relator: Juiz Federal : CARLOS EDUARDO THOMPSON FLORES LENZ, juzgado en 22/09/2009, publicación D.E. 30/09/2009.

<sup>1313</sup> Confróntese: DI TRINDADE AMADO, Frederico Augusto, *Direito Ambiental Esquematizado*, 2º ed., Método, São Paulo, 2011, pp. 108-109. El autor cita la doctrina de: BENJAMIN, Antônio Herman. *Introdução ao direito ambiental brasileiro*. In: *Anais do 3.º Congresso Internacional de Direito Ambiental*. Brasília, 1999.

<sup>1314</sup> Véase GOMES MOREIRA, João Batista. *Licenciamento ambiental: competências do IBAMA e das entidades estaduais e municipais*. Biblioteca Digital Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDU, Belo Horizonte, ano 7, n° 40, jul./ago. 2008. Disponible en: <http://www.editoraforum.com.br/bid/bidConteudoShow.aspx?idConteudo=54705>>.

Acceso en: 29 mar 2012. Véase también el fallo del Tribunal Regional Federal 5ª Región (TRF5), Recurso n° 51822 CE 2003.05.00.027982-4: AUTORIZAÇÃO. GRPU. IMPRESCINDIBILIDADE. 1.SE QUESTIONADA, EM SEDE DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA, A VALIDEZE DO LICENCIAMENTO EXPEDIDO PELO IBAMA COM RELAÇÃO ÀS OBRAS A SEREM EXECUTADAS PELO

Por lo tanto, para esta parte de la doctrina y jurisprudencia, es constitucional y legal la indicación de la competencia del Licenciamiento Ambiental al IBAMA, cuando el bien a ser impactado es de dominio federal, es decir, el criterio de la dominialidad titularidad del bien o dominialidad está de acuerdo con la legislación ambiental y la Constitución brasileña.

Sin embargo, la mayoría de los doctrinadores y la jurisprudencia no están de acuerdo con la teoría de la dominialidad o titularidad del bien, aunque la propia Resolución CONAMA n° 237/97 establezca su aplicación en determinados casos.<sup>1315</sup>

Ellos, basándose en algunos argumentos propios, apoyan el criterio de la extensión de los impactos al medio ambiente en detrimento al de la titularidad del bien. Para la dicha mayoría, el Licenciamiento Ambiental se basa en conciliar la protección del medio ambiente con el desarrollo económico sostenible, teniendo centrado su

---

MUNICÍPIO NA ÁREA LITORÂNEA, CABÍVEL A AÇÃO CAUTELAR DE ATENTADO QUANDO O ENTE MUNICIPAL PRATICA OUTRAS EDIFICAÇÕES NO LOCAL SUB JUDICE. A AÇÃO CAUTELAR DE ATENTADO TEM POR FINALIDADE, DENTRE OUTRAS DESCRITAS NO ART. 879 DO CPC, ASSEGURAR A MANUTENÇÃO DO ESTADO DE FATO DA COISA DISCUTIDA NA AÇÃO PRINCIPAL.2. PARA A REALIZAÇÃO DE CONSTRUÇÕES QUE POSSAM ACARRETAR IMPACTOS AMBIENTAIS, IMPRESCINDÍVEL LICENCIAMENTO DO IBAMA. SE A TITULARIDADE DO LOCAL ONDE SERÃO EXECUTADAS AS OBRAS FOR DA UNIÃO, NECESSÁRIO TAMBÉM AUTORIZAÇÃO DO GRPU. ENQUANTO NÃO SATISFEITAS TAIS CONDIÇÕES, ASSEVERA-SE CORRETA A DECISÃO QUE SUSPENDEU A EXECUÇÃO DAS EDIFICAÇÕES. En Tribunal Regional Federal 5ª Região (TRF5), Recurso de Agravo de Instrumento n° 51822 CE 2003.05.00.027982-4, Segunda Turma, Relator Desembargador Federal: Paulo Machado Cordeiro, juzgado en 31/05/2004. También el fallo del Tribunal Regional Federal 1ª Región (TRF 1ª), Recurso de Agravo de Instrumento n° 30607 PA 2001.01.00.030607-5: “.....Desse modo, em face da qualidade do bem afetado e da dimensão do impacto ambiental, bem assim ante a possibilidade de o empreendimento atingir reservas indígenas, conclui-se ser imprescindível a intervenção do IBAMA — órgão executor que integra o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) —, em todas as etapas, inclusive naquelas que antecedem o empreendimento. In casu, portanto, a atuação da autarquia federal não haverá de ser supletiva.” En Tribunal Regional Federal 1ª Región (TRF 1ª), Recurso de Agravo de Instrumento n° 30607 PA 2001.01.00.030607-5, Sexta Turma, Relator: Desembargador Federal Alexandre Machado Vasconcelos, juzgado en 107/09/2001, publicado en 25/10/2001.

<sup>1315</sup> João Batista Gomes Moreira señala que: “Não há negar que a Resolução n° 237/97-CONAMA estabelece, em alguns casos, competência do IBAMA com base na titularidade do bem público, mas é necessário considerar, em interpretação conforme a Constituição, que essa titularidade não dispensa o interesse regional ou nacional”. GOMES MOREIRA, João Batista. Licenciamento ambiental: competências do IBAMA e das entidades estaduais e municipais. Biblioteca Digital Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDU, Belo Horizonte, ano 7, n. 40, jul./ago. 2008. Disponible en: <http://www.editoraforum.com.br/bid/bidConteudoShow.aspx?idConteudo=54705>>. Acceso en: 8 mar 2010.

análisis sobre los impactos ambientales de la actividad o emprendimiento, no en la propiedad de los bienes afectados.<sup>1316</sup>

Así señala el fallo del Tribunal Regional Federal:

“...No documento, lê-se:"o licenciamento ambiental tem por fundamento compatibilizar a proteção do meio ambiente com o desenvolvimento econômico sustentável, tendo sua análise focada nos impactos ambientais da atividade ou empreendimento, não na titularidade dos bens afetados". Nele se assentou, outrossim: "portanto, não basta que a atividade licenciada atinja ou se localize em bem da união para que fique caracterizada a competência do IBAMA para efetuar o licenciamento ambiental. O licenciamento ambiental dá-se em razão da abrangência do impacto meio ambiente e não em virtude da titularidade do bem atingido."<sup>1317</sup>

Es decir, sería equivocado entenderse que la competencia en el Licenciamiento Ambiental está vinculada a la titularidad o dominialidad del bien o del espacio en que estaría ubicada la actividad, de manera que no hay relevancia alguna el hecho de el emprendimiento estar situado en área considerada patrimonio de la Unión, pues lo importante es analizar la extensión del impacto al medio ambiente y no la titularidad del bien afectado.

También, para descartar el criterio de dominialidad o titularidad del bien, esta parte de jurídicos adoptan la teoría de que el medio ambiente es un bien de uso común del pueblo e indispensable a la sana calidad de vida. A tal efecto, los bienes que poseen las características de bien ambiental, es decir, de uso común del pueblo e indispensable a la sana calidad de vida, no son propiedad de cualquier de los Entes federados, lo que significa decir que los bienes ambientales de que trata el artículo 20 de

---

<sup>1316</sup> En este sentido: ALONSO JÚNIOR, Hamilton. “Da competência para o Licenciamento Ambiental” In: FINK, Daniel Roberto; ALONSO JÚNIOR, Hamilton; DAWALIBI, Marcelo (Org.). Aspectos jurídicos do licenciamento ambiental. 3º ed., Forense Universitária, Rio de Janeiro, 2004, pp. 50-51; FARIAS, Talden. Licenciamento Ambiental: Aspectos teóricos e práticos. 2º ed., Ed. Fórum, Belo Horizonte, 2010, pp. 126-128; GOMES MOREIRA, João Batista. Licenciamento ambiental: competências do IBAMA e das entidades estaduais e municipais. Biblioteca Digital Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDU, Belo Horizonte, ano 7, nº 40, jul./ago. 2008. Disponible en: <http://www.editoraforum.com.br/bid/bidConteudoShow.aspx?idConteudo=54705>. Acceso en: 29 mar 2012. La Jurisprudencia también señala: Tribunal Regional Federal 5ª Región (TRF 5), Recurso nº 6547 PB 0000128342006405000002, Presidencia, Relator Desembargador Federal: José Parente Pinheiro, juzgado en 03/02/2009, publicación D.E. 11/07/2006 y Tribunal Regional Federal 5ª Región (TRF 5), Recurso nº 436672 AL 0000612-76.2004.4.05.8000, 4ª Turma, Relator Desembargador Federal: Hélio Sílvio Ourem Campos, juzgado en 10/11/2009, publicación D.E. 01/12/2009.

<sup>1317</sup> Véase el fallo del Tribunal Regional Federal 5ª Región (TRF 5), Recurso nº 98635 CE 0016909-18.2005.4.05.8100, 4ª Turma, Relator Desembargador Federal: Francisco Cavalcanti, juzgado en 28/06/2006, publicación D.E. 04/03/2009.

la Constitución Federal Brasileña no son propiedades de la Unión. La Unión solamente actúa como un administrador de un bien que pertenece a la colectividad.<sup>1318</sup>

La doctrina así lo destaca:

"Isso porque, como analisado anteriormente, o dano ambiental significa a lesão ao meio ambiente, como bem incorpóreo, qualificado juridicamente como bem de uso comum do povo (art. 225, caput, da CF), e aos elementos corpóreos e incorpóreos que o integram - os denominados bens ambientais -, os quais receberam tratamento legal específico, devido a sua função ecológica e ambiental, como recursos ambientais (art. 3º, V, da Lei n. 6.938/8 1), sendo, em quaisquer dos casos, na sua dimensão coletiva, como interesses difusos, bens pertencentes a coletividade, independentemente da titularidade do domínio reconhecida sobre a elemento material específico atingido."<sup>1319</sup>

Por lo tanto, no hay derecho de propiedad de la Unión sobre los bienes de su dominio así como cualquier particular, una vez que son bienes de uso común del pueblo y, por lo tanto, patrimonio de toda la nación.

Luego, la preservación del medio ambiente es deber de toda la colectividad y no apenas de los Entes federados, demostrando así que no importa el dominio o titularidad del bien adonde está la actividad o emprendimiento y sí la extensión de los impactos ambientales.

Otro hecho importante que se señalan, son los inúmeros conflictos que podrían ocurrir con la adopción del criterio de la titularidad del bien o dominialidad. Teniendo en cuenta el Parecer Jurídico del Ministerio del Medio Ambiente n° 312/CONJUR/MMA/2004, que trató del conflicto de competencia positiva entre entes

---

<sup>1318</sup> Sobre las características de bienes ambientales, véase PACHECO FIORILLO, Celso Antonio. Curso de direito ambiental brasileiro, 11º ed., Saraiva, São Paulo, 2010, pp. 176-179.

<sup>1319</sup> En el sentido de que no prevalece el criterio de la titularidad del bien o dominialidad, véase MARÇAL, Cláudia. Análise da distribuição de competências no licenciamento ambiental - necessidade de estabelecimento de regras claras. Biblioteca Digital Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDU, Belo Horizonte, ano 5, n. 26, mar./abr. 2006. Disponible en: <<http://www.editoraforum.com.br/bid/bidConteudoShow.aspx?idConteudo=34690>>. Acceso en: 10 oct. 2012. Y en este sentido un fallo del Recurso Extraordinario Supremo Tribunal Federal (STF) señala que. “ Como se observa, o meio ambiente é um bem de natureza difusa, pertence a uma coletividade indeterminada de pessoas, daí porque não há como considerá-lo de titularidade exclusiva da União. Véase Supremo Tribunal Federal brasileiro (STF): Recurso Extraordinario n° 575036 SP, Relator: Min. JOAQUIM BARBOSA. Julgamento: : 01/02/2012. DJU: 09/02/2012.



federados, fueron analizados por ciertos juristas algunos ejemplos prácticos de conflictos que ocurren en caso de adopción del dicho criterio. Como ejemplo, el referido Parecer señala:

“Admitido o atrelamento do licenciamento ambiental à titularidade do bem afetado, teríamos uma gama de empreendimentos e atividades de diminuto impacto ambiental sujeitos ao licenciamento obrigatório pelo IBAMA. Caberia ao IBAMA, por exemplo, licenciar toda e qualquer atividade de mineração, qualquer construção em situado na orla marinha (terreno de marinha), qualquer atividade que capte água ou lance efluentes em rios que banhem mais de um estado, ou que se estendam a território estrangeiro (rios de domínio da União). O critério da titularidade do bem para aferição do membro do SISNAMA competente para realizar o licenciamento ambiental, além de contrariar, frontalmente, o disposto na Lei nº 6.938/81, traria, per si, inúmeros conflitos entre os entes federados. Utilizando-se tal critério, ter-se-á casos em que teremos União, Estado e Município(s) com bens afetados diretamente por um empreendimento, conseqüentemente, com o dever de licenciar a atividade. Como no seguinte caso: licenciamento de uma atividade de mineração de pequeno impacto ambiental, localizada em rio estadual, dentro de uma unidade de conservação de uso sustentável criada pelo Município.”<sup>1320</sup>

Es decir, el criterio de la titularidad no puede aplicarse por sí solo, bajo pena de aflorar numerosos conflictos. Como ejemplo, podemos imaginar una situación en la que se lleva a cabo una actividad de pequeño impacto ambiental local (de competencia municipal) en un río estadual (competencia del Estado), dentro de una unidad de conservación de dominio de la Unión (competencia del IBAMA). La adopción de este criterio inviabilizaría las actividades del ente federal, que tendría también que licenciar todas las actividades y emprendimientos en toda la zona de costa, aunque los impactos ambientales fuesen simplemente local.

De otra parte, siguiendo el ejemplo puesto en el citado Parecer del Ministerio de Medio Ambiente brasileño, tendrían todos los Entes federados afectados directamente por un emprendimiento o actividad el deber de licenciarlos simultáneamente, lo que sería totalmente inviable y generaría inseguridad jurídica, gastos excesivos e innecesarios, más allá de falta de transparencia para el Licenciamiento Ambiental de actividades o emprendimientos que esté bajo la titularidad o dominio directo de los Entes federativos.

---

<sup>1320</sup> Véase el Parecer Jurídico sobre conflicto de competencia para Licenciamiento Ambiental del Ministerio del Medio Ambiente nº 312/CONJUR/MMA/2004, pp. 16-17.

Argumentan también que los casos de interés de la Unión son especialmente patrimoniales y no ambientales, y que por ello no vale como fundamento para vinculación entre la competencia para ejecutar el Licenciamiento Ambiental y la titularidad del bien o dominialidad. A tal efecto, estando clasificado el medio ambiente por la Constitución Federal en su artículo 225 como uso de bien común del pueblo, es cierto que la preocupación con el medio ambiente trasciende a la dominialidad o titularidad del bien, una vez que es un interés difuso y no se baraja con el interés patrimonial.<sup>1321</sup>

Así que no basta que la actividad o emprendimiento licenciados alcance o esté localizada en bienes de la Unión para caracterizar la competencia federal del IBAMA para realizar el Licenciamiento Ambiental. El Licenciamiento Ambiental tiene su competencia definida teniendo en cuenta la amplitud del impacto para el medio ambiente y no en virtud de la propiedad del bien afectado. Por lo tanto, para la mayoría, los dispositivos que adoptan el criterio de titularidad del bien o dominialidad deben ser desconsiderados y declarados inconstitucionales, pues afrontan a la Constitución Federal cuando atribuye competencia licenciadora a quienes no puede tenerla.<sup>1322</sup>

Hemos visto que la repartición de competencia en el proceso de Licenciamiento Ambiental es realizado en base a criterios diferentes y a veces contradictorios y conflictivos, tales como demuestra la Ley Federal nº 6.938/81, la Resolución CONAMA nº 237/97 y demás criterios establecidos por las normas constitucionales. Es decir, los criterios de definición de competencia en el Licenciamiento Ambiental tienen un cierto nivel de subjetividad, lo que genera grandes

---

<sup>1321</sup> FARIAS, Talden. Licenciamiento Ambiental: Aspectos teóricos e práticos. 2º ed., Ed. Fórum, Belo Horizonte, 2010, pp. 125-127.

<sup>1322</sup> La doctrina destaca: “Bem da verdade que a referida Resolução Conama (nº 237) por vezes afasta-se deste critério (raio de influência ambiental), entrando em rota de colisão com a autonomia dos entes federativos, fixando, por exemplo, a competência licenciadora pelo critério da dominialidade do bem (art. 4º, inc. I...em unidade de conservação do domínio da União.) Estes dispositivos, contudo, devem ser desconsiderados (ou declarados inconstitucionais), pois desrespeitam a Constituição dentro do ordenamento legal, como é facilmente verificável. Confróntese ALONSO JÚNIOR, Hamilton. “Da competência para o Licenciamiento Ambiental” In: FINK, Daniel Roberto; ALONSO JÚNIOR, Hamilton; DAWALIBI, Marcelo (Org.). Aspectos jurídicos do licenciamento ambiental. 3º ed., Forense Universitária, Rio de Janeiro, 2004, p. 53.

cuestionamientos doctrinarios y judiciales en cuanto a la competencia del órgano licenciador.<sup>1323</sup>

Observase que ni la Ley Federal 6.938/81 y ni la Resolución CONAMA n° 237/97 poseen rigidez jurídica necesaria en sus aspectos formales, teniendo fallos en sus concepciones materiales en el establecimiento de la competencia licenciadora. Luego, a pesar de la amplitud concedida a los entes federales brasileños en la protección del medio ambiente, la legislación, doctrina y jurisprudencia revelan la existencia de conflictos entre ellos, sobre todo en el ejercicio del Licenciamiento Ambiental y también su fiscalización.

### **8.5 - La busca de soluciones de los conflictos de competencia ambiental: interpretaciones a luz de principios específicos**

Como tentativa de solucionar esta polémica y dirimir todo los conflictos existentes, tras la ausencia de una norma específica hasta institución de la Ley Federal Complementar n° 140/2011, la doctrina y jurisprudencia brasileña intentaron establecer criterios para que la cooperación entre las esferas gubernamentales fuera posible. Para ello, se estableció algunos parámetros para el ejercicio de esta competencia ambiental, reglamentando aspectos del Licenciamiento Ambiental, con prevalencia a algunos criterios específicos.<sup>1324</sup>

En esta línea de razonamiento, la doctrina y jurisprudencia mayoritaria señalan que las interpretaciones más adecuadas envuelven la aplicación del Principio de la Predominancia del Interese, en función de la extensión e intensidad de los impactos, y del Principio de la Subsidiariedad, como los principios fundamentales que rigen la distribución de competencias entre las unidades federales.

La doctrina así dispone sobre el Principio de la Predominancia del Interese:

---

<sup>1323</sup> BESSA ANTUNES, Paulo de. *Direito Ambiental*, 12° ed., Lúmen Júris, Rio de Janeiro, 2010, pp. 160-161.

<sup>1324</sup> SILVINI FERREIRA, Heline. “Competências Ambientais”. In GOMES CANOTILHO, José Joaquim; MORATO LEITE, José Rubens (Org.). *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*, parte II, 3 ed., editora Saraiva, São Paulo, 2010, p. 240.

“O princípio geral que norteia a repartição de competência entre as entidades componentes do Estado federal é o da predominância do interesse, segundo o qual à União caberão aquelas matérias e questões de predominante interesse geral, nacional, ao passo que aos Estados tocarão as matérias e assuntos de predominante interesse regional, e aos Municípios concernem os assuntos de interesse local (...)”.<sup>1325</sup>

Luego, por el Principio de la Predominancia del Interese, la competencia está dividida por el alcance de los impactos transfronterizos, nacional, regional, intermunicipal y local, de modo que a Unión cabrá todos los asuntos de predominancia del interese general y nacional; mientras que a los Estados se refieren a la materias de predominante interese regional y a los Municipios comprenderá los asuntos de interese local.<sup>1326</sup>

Sin embargo, percibiese que no es posible que exista una situación donde el interés sea exclusivamente nacional, regional o local, pues siempre hay coexistencia entre ellos. Eso porque en tratándose de medio ambiente, una de las principales características del daño ambiental es su no restricción a un determinado territorio o espacio geográfico delimitado.<sup>1327</sup>

---

<sup>1325</sup> SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*, 5º ed., Malheiros, São Paulo, 2004, p. 476.

<sup>1326</sup> En este sentido MARÇAL, Cláudia. Análise da distribuição de competências no licenciamento ambiental - necessidade de estabelecimento de regras claras. *Biblioteca Digital Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDU*, Belo Horizonte, ano 5, n. 26, mar./abr. 2006. Disponible en: <<http://www.editoraforum.com.br/bid/bidConteudoShow.aspx?idConteudo=34690>>. Acceso en: 10 mar 2010. También en este sentido también el fallo del Tribunal Regional Federal 4ª Región (TRF 4ª):” Ya hemos visto que la Constitución Federal de Brasil implementó el complejo sistema de repartición de las competencias constitucionales, armonizando la técnica de enumeración de los poderes de la Unión y los demás remanecientes-restantes a los Estados, con la previsión de asignaciones de parcelas privadas a todas las entidades federales. El principio de la Predominancia del Interese es elemento central en la lógica del sistema constitucional de distribución de competencias vigente, evitando la superposición conflictiva de atribuciones ofensivas a la propia noción de Estado Federal, es decir, la coexistencia armoniosa de las normas y atribuciones totales (Unión) y parciales (Estados y Municipios) en relación con el alcance de su aplicabilidad. En el ámbito del medio ambiente, la Constitución Federal estableció la competencia común de la Unión, Estados, Distrito Federal y Municipios (art. 23, IV) a fin de adoptar políticas públicas destinadas a la protección del medio ambiente (medidas de ejecución), como siendo derecho materialmente fundamental. En consecuencia, la competencia para el Licenciamento Ambiental es compartida por los tres niveles de gobierno, siendo el área de influencia directa del criterio de impacto ambiental el criterio determinante de a establecer el Órgano Ambiental responsable por el dicho Licenciamento.” Véase Tribunal Regional Federal 4ª Región (TRF 4ª), Agravo de Instrumento n° RS 2007.04.00.040022-7, Corte Especial, Relator: Desembargador Federal SILVIA MARIA GONÇALVES GORAIEB, juzgado en 23/10/2008, Publicado en D.E. 05/11/2008.

<sup>1327</sup> MILARÉ, Edis. *Direito do Ambiente*. 5º ed, Revista dos tribunais, São Paulo, 2007, p. 415.

A tal efecto, lo que es importante, por lo tanto, es evaluar cuál de los intereses predomina para que sea delimitada la competencia administrativa ambiental. Para ello, es imprescindible la elaboración de estudio ambiental, de modo a analizar cada caso concreto e identificar los posibles impactos ambientales generados por la actividad o emprendimiento, siendo posible así determinar si el interés predominante es nacional, regional o local.<sup>1328</sup>

De tal manera, el principio de la Predominancia del Interés debe ser identificado en cada caso concreto, a través de estudio ambiental competente, apuntado el interés nacional, estadual o local para definir la competencia administrativa ambiental. Es importante observar que en el análisis de cada caso específico está vinculada la influencia directa del impacto ambiental<sup>1329</sup>, aunque haya excepciones, pues tal tarea es muy compleja en si tratando de características medioambientales.

No obstante a ello, no sólo por el impacto ambiental directo de un emprendimiento o actividad se puede determinar la competencia ambiental de los Entes federativos, porque ni siempre este factor permite definir la preponderancia del interés y arreglar los problemas competenciales. Ello porque un determinado impacto ambiental que se restringe a una determinada área o espacio geográfico ni siempre significará necesariamente el interés predominante de un cierto Municipio, Estado o de la Unión. Existen casos, por ejemplo, en que el impacto atinge un área local, sin embargo caracteriza interés predominantemente nacional o estadual y viceversa.<sup>1330</sup>

---

<sup>1328</sup> Confróntese MARTINS DE CASTRO, Deborah Ibrahim; FERNANDES, Rodrigo. O papel do ente municipal para promover o desenvolvimento sustentável, in Paisagem, Natureza e Direito, vol. II, 10º Congresso Brasileiro de Direito Ambiental, Sao Paulo: Antonio Herman Benjamin, 2005, pp. 08-09.

<sup>1329</sup> ALONSO JÚNIOR, Hamilton. “Da competência para o Licenciamento Ambiental” In: FINK, Daniel Roberto; ALONSO JÚNIOR, Hamilton; DAWALIBI, Marcelo (Org.). Aspectos jurídicos do licenciamento ambiental. 3º ed., Forense Universitária, Rio de Janeiro, 2004, pp. 50 y 52.

<sup>1330</sup> El Profesor Talden Farias explica y señala algunos ejemplos de caracterización de interés preponderante de acuerdo con el criterio geográfico de extensión de los impactos ambientales. Destaca que aunque la extensión de los impactos alcancen una determinada área, su interés predominante es caracterizado por otra circunstancia que no la del ámbito geográfico aprehendido. Así se lo dispone: No entanto, a aplicação desse princípio por si só não serve para resolver todos os problemas de competência em relação ao licenciamento ambiental. É que o fato de um determinado impacto ambiental se restringir aos limites de um Município ou de um Estado pode não significar necessariamente que o interesse predominante em questão seja local ou estadual. É possível que as atividades localizadas em áreas classificadas pelo §4º do art. 225 da Constituição Federal como patrimônio nacional, que são a Floresta Amazônica Brasileira, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira, ainda que seus impactos ambientais diretos se restrinjam ao âmbito local ou estadual, possam ser tidas como de interesse federal, a depender da situação. Se pelos impactos ambientais da atividade puderem ser atingidos

Por ello, teniendo en cuenta estas excepciones y confusiones, se hace necesario adoptar conjuntamente el Principio constitucional de la Subsidiariedad<sup>1331</sup>, una vez que garantiza la participación de todos los Entes federativos interesados en los procesos de Licenciamiento Ambiental comandados por el Ente preponderante.

En cuanto el Principio de la Subsidiariedad como criterio utilizado para repartición de competencia ambiental, la doctrina así lo conceptúa:

“Orientam a fixação da *competência comum* para o licenciamento ambiental o critério da predominância do interesse, em função da extensão e intensidade dos impactos, e o princípio da *subsidiariedade*, em versão adaptada segundo a qual, "primariamente, as demandas que puderem ser atendidas pela *organização política local*, como o Município, o Condado, a Comuna etc., serão aquelas que determinarão suas respectivas competências político-administrativas; secundariamente, as que não possam ser satisfeitas por meio de decisões e de ações locais deverão passar à *organização política regional*, ou intermédia, como o Estado, a Província, o Cantão, a Região Autônoma etc.; terciariamente, as que ultrapassem as possibilidades regionais, por sua generalidade ou peculiaridade, serão cometidas às *organizações políticas nacionais* soberanas, como a União, nos Estados Federados, o Estado Nacional etc., dotadas de todas as competências necessárias para atendê-las diretamente, bem como as de negociar com outras concentrações de poder, soberanas ou não, a satisfação indireta ou coordenada de interesses do País”.<sup>1332</sup>

Como se ve, en el Principio de Subsidiariedad, el Ente federativo superior no llevará a cabo ninguna actividad si otro Ente federativo inferior poseer condiciones para ejecutarla. Es decir, en término de competencias ambientales, el Municipio

---

símbolos nacionais, a exemplo da Ponta dos Seixas, na Paraíba, do Cajueiro de Pirangi, no Rio Grande do Norte, e da Floresta da Tijuca e do Pão de Açúcar, no Rio de Janeiro, o interesse estadual ou nacional pode prevalecer. Confróntese FARIAS, Talden. Licenciamiento Ambiental: Aspectos teóricos e práticos. 2º ed., Ed. Fórum, Belo Horizonte, 2010, p. 117.

<sup>1331</sup> LEITE FARIAS, Paulo José. Competência Federativa e proteção ambiental. Sergio Antonio Fabris Editor: Porto Alegre, 1999, p. 320-321, MARÇAL, Cláudia. Análise da distribuição de competências no licenciamento ambiental - necessidade de estabelecimento de regras claras. Biblioteca Digital Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDU, Belo Horizonte, ano 5, n. 26, mar./abr. 2006. Disponible en: <<http://www.editoraforum.com.br/bid/bidConteudoShow.aspx?idConteudo=34690>>. Acceso en: 10 mar 2010 y GOMES MOREIRA, João Batista. Licenciamiento ambiental: competências do IBAMA e das entidades estaduais e municipais. Biblioteca Digital Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDU, Belo Horizonte, ano 7, n. 40, jul./ago. 2008. Disponible en: <http://www.editoraforum.com.br/bid/bidConteudoShow.aspx?idConteudo=54705>>. Acceso en: 8 mar 2013.

<sup>1332</sup> GOMES MOREIRA, João Batista. Licenciamiento ambiental: competências do IBAMA e das entidades estaduais e municipais. Biblioteca Digital Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDU, Belo Horizonte, ano 7, n. 40, jul./ago. 2008. Disponible en: <http://www.editoraforum.com.br/bid/bidConteudoShow.aspx?idConteudo=54705>>. Acceso en: 8 mar 2010.

antecede a los Estados y la Unión, de mismo modo que el Estado y el Distrito Federal antecede a la Unión. Así, a la Unión y a los Estados solamente serán atribuidos funciones y tareas cuando los Municipios no pudieren ser capaces de desarrollar estas mismas funciones y tareas.

Sobre los efectos positivos de este sistema destaca Talden Farias:

“Ao fazer com que o licenciamento ambiental seja desempenhado precipuamente pelo ente federativo inferior, o princípio da subsidiariedade demonstra consonância em relação ao princípio da gestão democrática do Direito Ambiental, posto que dessa forma as decisões referentes à concessão ou não de uma licença ambiental estariam mais próximas da coletividade. É importante que os entes federativos inferiores passem a se responsabilizar por esse mecanismo para que mais atividades efetiva ou potencialmente poluidoras possam ser licenciadas e assim controladas pelo Poder Público, já que o Município tem mais capilaridade que o Estado e o Estado tem mais capilaridade que a União. De uma mesma feita, isso tornaria o licenciamento ambiental mais eficaz e, conseqüentemente, o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado mais efetivo. Infelizmente, a conjugação do princípio constitucional da predominância de interesse com o princípio constitucional da subsidiariedade não está sendo devidamente aplicada pelos órgãos administrativos de meio ambiente e pela jurisprudência.”<sup>1333</sup>

En este contexto, el Licenciamiento Ambiental desarrollado con observancia conjunta al Principio de la Subsidiariedad permite la efectividad de la gestión democrática del Derecho Ambiental, por el hecho de demostrar que la colectividad local es aquella que está más cerca de la realidad concreta, y por ello es la que mejor puede desarrollar técnicas y utilizarse de los mejores medios de consecución de los fines. Luego, el Ente que está más cercano puede evaluar la situación de manera más completa, tornando el Licenciamiento Ambiental más eficaz y garantizando el derecho fundamental al medio ambiente ecológicamente equilibrado.

Así también entiende la jurisprudencia mayoritaria:

“DIREITO PROCESSUAL CIVIL E AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. SUPRESSÃO DE VEGETAÇÃO DE RESTINGA NA FAIXA LITORÂNEA. IBAMA. INTERESSE DE AGIR. ENTES FEDERADOS. COMPETÊNCIA ADMINISTRATIVA COMUM

---

<sup>1333</sup> FARIAS, Talden. Licenciamento Ambiental: Aspectos teóricos e práticos. 2º ed., Ed. Fórum, Belo Horizonte, 2010, p. 117.

PARA A PRESERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE (CRFB/88, ART. 23, VI). PODER/DEVER DE LICENCIAMENTO E FISCALIZAÇÃO ATRIBUÍDO PELA LEI 6.938/81 E PELA RESOLUÇÃO CONAMA N.º 237/97 A TODOS OS ENTES FEDERADOS. PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE. ATUAÇÃO PRIORITÁRIA DO MUNICÍPIO. COMPETÊNCIA SUPLETIVA DO IBAMA PARA O PODER DE POLÍCIA. PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL, DA INAFSTABILIDADE DA TUTELA (ART. 5º, XXXV, DA CRFB/88). PRECEDENTES DO STJ. EFICÁCIA DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA PARA A TUTELA DO DIREITO DIFUSO DE PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE. CRFB/88 23 VI 6.938 23 75 XXXV CRFB/88. Apelação provida.”<sup>1334</sup>

Por lo tanto, la grande mayoría doctrinaria y jurisprudencial entienden que el Principio del Interese y el Principio de la Subsidiariedad deben ser adoptados como criterio para resolver los conflictos entre las entidades federales con respecto a la competencia para expedir licencias ambientales.

Observase que el sistema jurídico ambiental entiende que para minimizar los problemas originarios de los conflictos de repartición de competencia en el Licenciamiento Ambiental, es necesario llevar en cuenta una interpretación armónica a luz de las disposiciones constitucionales, de la legislación existente, de la analogía, de los principios generales de Derecho y de la jurisprudencia.

Junto a ello, es preciso también, como ya hemos visto, que sea analizado cada caso concreto a través de los estudios ambientales competentes, observando no solo la extensión de los daños o la propia dominialidad, como también a las estrictas leyes federales y estatales, además de la extensión de interés local, como forma más cierta de determinar a los intereses predominantes delante de cada situación<sup>1335</sup>.

---

<sup>1334</sup> En: Tribunal Regional Federal 4ª Región (TRF 4ª), Apelación Civil n° 3039 SC 2008.72.01.003039-0, Tercera Turma, Relator: Desembargador Federal CARLOS EDUARDO THOMPSON FLORES LENZ, juzgado en 10/08/2010. Publicado en D.E. D.E. 16/08/2010.

<sup>1335</sup> La doctrina destaca que: “Na verdade, a despeito de ser a regra, a regra é que, existe um alinhamento direto entre o critério geográfico de extensão dos impactos ambientais e o princípio constitucional da predominância do interesse, mas existem exceções. Por conta disso, faz-se necessário conjugar o princípio constitucional da predominância do interesse com o princípio constitucional da subsidiariedade.” Véase FARIAS, Talden. Licenciamiento Ambiental: Aspectos teóricos e práticos. 2º ed., Ed. Fórum, Belo Horizonte, 2010, p. 117.



En este caso, deberán ser utilizados armónicamente los principios constitucionales de la Predominancia del Interese y de la Subsidiariedad, de modo que en regla general, la Unión se encargará de las actividades de impacto nacional y regional, los Estados de las actividades de impactos estaduais e intermunicipal y los Municipios de las actividades de impacto local o municipal.<sup>1336</sup>

## **9 - La Novedosa Ley Federal Complementar n° 140 de 08 de Diciembre de 2011 y el Licenciamiento Ambiental: aspectos generales y la reglamentación de la Competencia Ambiental Común**

Después de más de veinte años de la promulgación de la Constitución Federal brasileña de 1.988, se promulgó finalmente la Ley Federal Complementar n° 140/11,<sup>1337</sup> que regula el artículo 23, párrafo único e incisos III, VI y VII, con respecto a las cuestiones ambientales. La dicha ley fijó las formas y directrices de la cooperación entre la Unión, Estados, Distrito Federal y los Municipios, en las acciones administrativas que se plantean en el ejercicio de la competencia común relativa a: la protección de de los paisajes naturales notables; a la protección del medio ambiente; la

---

<sup>1336</sup> En este sentido; LEME MACHADO, Paulo Affonso, *Direito Ambiental Brasileiro*, 18° ed., Malheiros, São Paulo, 2010, p. 122; DI TRINDADE AMADO, Frederico Augusto, *Direito Ambiental Esquemático*, 2° ed., Método, São Paulo, 2011, pp. 103-104; TRENNEPOHL, Curt; TRENNEPOHL, Terence. *Licenciamento ambiental*. 3° edición, Impetus, Niterói, 2010, pp. 30-32; SILVEIRA DA ROSA, Patrícia, *O Licenciamento Ambiental à Luz da Teoria dos Sistemas Autopoiéticos*. Ed. Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2009, p. 123, MARÇAL, Cláudia. *Análise da distribuição de competências no licenciamento ambiental - necessidade de estabelecimento de regras claras*. Biblioteca Digital Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDU, Belo Horizonte, ano 5, n. 26, mar./abr. 2006. Disponible en: <<http://www.editoraforum.com.br/bid/bidConteudoShow.aspx?idConteudo=34690>>. Acceso en: 10 mar 2010, FARIAS, Talden. *Licenciamento Ambiental: Aspectos teóricos e práticos*. 2° ed., Ed. Fórum, Belo Horizonte, 2010, p. 119, entre otros. En la Jurisprudencia: Tribunal de Justicia del Estado del Paraná, *Apelação Cível n° 6406028 PR 640602-8*, 4ª Câmara Civil, Relator Desembargador: Abraham Lincoln Calixto, julgado em 25/09/2012.

<sup>1337</sup> Los precedentes de la novedosa Ley n° 140/2011 fueron marcados por Proyectos de Ley desde el año 2003, con diversas modificaciones hasta llegar a la actual norma legal. Sobre ello dice la doctrina: “Desde de 2003, tramitava no Congresso Nacional projeto de lei complementar (n. 12), de autoria do Deputado Federal Sarney Filho, destinada a fixar “normas para a cooperação entre a União, os Estados o Distrito Federal e os Municípios, no que se refere às competências comuns previstas nos incisos VI e VII do art. 23 da Constituição Federal”. Em 2006, foi apresentado outro projeto (no conjunto de projetos que compunham o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC do Governo Federal), que recebeu o n. 388 (...). Ao Projeto 12 foram apensados, em 26/01/2007, o referido Projeto 388 e, em 29/10/2007, o Projeto 127, este de autoria do Deputado Eliseu Padilha (PMDB/RS). Em 12/12/2007, o Projeto 12, “com as proposições PLP-388/2007 e PLP-127/2007 apensadas”, foi recebido pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, designando-se relator o Deputado Geraldo Pudim (PMDB-RJ). Esses três projetos resultaram, em 8 de dezembro de 2011, na Lei Complementar 140.” Véase GOMES MOREIRA, João Batista. *Competência comum para o licenciamento ambiental*. *Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, Brasília, v. 24, n. 7, p. 47-56, jul. 2012*. Disponible en: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/49742>>. Acceso en: 2 oct. 2012.

lucha contra la contaminación en cualquiera de sus formas y la preservación de los bosques. También en relación a la fauna y la flora, además de haber modificado parte de la Ley Federal n° 6.938/81.<sup>1338</sup>

En este sentido, la Ley Federal Complementar n° 140/2011 cumplió las disposiciones del artículo 23 de la Constitución Federal de 1.988 y reglamentó la competencia común de la Unión, Estados, Distrito Federal y Municipios para la protección del medio ambiente. Tal regulación introducida por la novedosa Ley modificó la atribución de competencia en el Licenciamiento Ambiental y también en lo que dice respecto a la fiscalización y vigilancia de los Órganos Ambientales.<sup>1339</sup>

En sus 22 artículos, la dicha Ley Federal Complementar, de modo general, delineó lo siguiente: fijó la cooperación; definió nuevos conceptos; expresó objetivos y presentó instrumentos de cooperación. También señaló acciones de cooperación; definió acciones administrativas de cada Ente federado y trató de reglas propias y específicas como la autorización de manejo<sup>1340</sup>, supresión de vegetación y unidades de conservación y áreas de protección ambiental. Igualmente reglamentó de forma expresa algunas actuaciones; definió nuevo concepto de Licenciamiento Ambiental y fijó sus competencias específicas, haciendo lo mismo en casos de infracciones ambientales y también en la Fiscalización. Por último, innovó algunos criterios en la repartición de competencia ambiental y modificó a los artículos 10 y 11 de la Ley Federal n° 6.938/81.

## **9.1 - Consideraciones generales sobre la Ley Federal Complementar n° 140/2011**

---

<sup>1338</sup> El artículo 1° de la Ley Federal Complementar n° 140/2011 dice: “Art. 1°: Esta Lei Complementar fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora.”

<sup>1339</sup> Confróntese MUKAI, Toshio. A Lei Complementar n° 140, de 08 de dezembro de 2011, que fixa diretrizes para a cooperação entre os entes federativos em matéria ambiental. Fórum de Direito Urbano e Ambiental, Belo Horizonte, v. 10, n° 60, nov./dez. 2011. Disponible en: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/43206>>. Acceso en: 5 jan. 2012.

<sup>1340</sup> El Plan de Manejo es el documento técnico mediante el cual, con fundamento en los bjetivos generales de una unidad de conservación, si establece su zonificación y las normas que deben regular el uso y manejo de los recursos naturales, incluso la implementación de las estructuras físicas y necesarias para la gestión de la unidad. Véase LEME MACHADO, Paulo Affonso, Direito Ambiental Brasileiro, 18° ed., Malheiros, São Paulo, 2010, p. 871.

Antes de hacer un análisis específico sobre el Licenciamiento Ambiental y la reglamentación de la competencia ambiental común tras la institución de la nueva Ley Federal Complementar nº 140/2011, es pertinente hacer un breve estudio sobre su el contexto general, abordando sus características más destacables, una vez que es la actual y más reciente norma jurídica relacionada al tema de protección ambiental a ser implementada y ejecutada por todos los Entes públicos federados.

### **9.1.1 - Âmbito de aplicación, definiciones, objetivos, instrumentos y acciones de cooperación**

El ámbito de aplicación de Ley Federal Complementar nº 140/2011 está establecido en su capítulo I, artículo 1º que, fijando normas en virtud de artículo 23, incisos III, V y VII de la Constitución Federal brasileña, señala su extensión para la cooperación entre la Unión, Estados, Distrito Federal y los Municipios en las acciones administrativas oriundas del ejercicio de la competencia común, relativa a: la protección de los paisajes naturales; a la protección del medio ambiente y la lucha contra la contaminación en cualquiera de sus formas. Además de la preservación de los bosques, la fauna y la flora.<sup>1341</sup>

Las definiciones, como aspecto novedoso de la dicha ley complementar, están dispuestas en los artículos 2º y 5º, párrafo único<sup>1342</sup>, de manera que dispone de los siguientes dispositivos: la actuación Supletoria, que es definida como acción del Ente Federativo que sustituye al titular originalmente detentor de la de las atribuciones, en los casos establecidos en esta la Ley Complementar.

---

<sup>1341</sup> MUKAI, Toshio. A Lei Complementar nº 140, de 08 de dezembro de 2011, que fixa diretrizes para a cooperação entre os entes federativos em matéria ambiental. Fórum de Direito Urbano e Ambiental, Belo Horizonte, v. 10, n. 60, nov./dez. 2011. Disponível em: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/43206>>. Acesso en: 5 jan. 2012.

<sup>1342</sup> Art. 2º: Para os fins desta Lei Complementar, consideram-se: I - licenciamento ambiental: o procedimento administrativo destinado a licenciar atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental; II - atuação supletiva: ação do ente da Federação que se substitui ao ente federativo originariamente detentor das atribuições, nas hipóteses definidas nesta Lei Complementar; III - atuação subsidiária: ação do ente da Federação que visa a auxiliar no desempenho das atribuições decorrentes das competências comuns, quando solicitado pelo ente federativo originariamente detentor das atribuições definidas nesta Lei Complementar. Art. 5º(...) - Parágrafo único. Considera-se órgão ambiental capacitado, para os efeitos do disposto no caput, aquele que possui técnicos próprios ou em consórcio, devidamente habilitados e em número compatível com a demanda das ações administrativas a serem delegadas.

Y la actuación Subsidiaria, que es la acción del Ente Federativo que tiene como objetivo ayudar en el desarrollo de las atribuciones oriundas de las competencias comunes, que surgen cuando solicitado por Ente Federativo originariamente titular de las atribuciones delimitadas en esta Ley Complementar.

Definió también el Órgano Ambiental capacitado como aquél que posee técnicos propios o en consorcio, debidamente habilitados y en número compatible con la demanda de las acciones administrativas que deben delegarse.

El Licenciamiento Ambiental pasa a ser definido como el "procedimiento administrativo" destinado a licenciar actividades o emprendimientos utilizadores de recursos ambientales, efectiva o potencialmente contaminantes o capaz, en cualquier forma, de causar degradación ambiental. Percibiese que el concepto de Licenciamiento Ambiental pasa a ser más sencillo y general, no presentando importantes cambios sustanciales.<sup>1343</sup>

Como se nota, la nueva norma define conceptos hasta entonces determinados por la doctrina y jurisprudencia e introduce modificación en definición ya existentes, como el caso del Licenciamiento Ambiental.

La nueva Ley Federal Complementar determina los objetivos fundamentales de la Unión, Estados, Distrito Federal y de los Municipios en el ejercicio de la competencia común. Así lo dispone:

“Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, no exercício da competência comum a que se refere esta Lei Complementar:

I - proteger, defender e conservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, promovendo gestão descentralizada, democrática e eficiente;

II - garantir o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico com a proteção do meio ambiente, observando a dignidade da pessoa humana, a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais;

---

<sup>1343</sup> Percibiese que el concepto de Licenciamiento Ambiental dispuesto en al artículo 2, I pasa a ser más sencillo, presentando semejanzas con la modificación de la definición del Permiso Integrado en la Directiva 2010/75/UE del Parlamento Europeo y del Consejo.

- III - harmonizar as políticas e ações administrativas para evitar a sobreposição de atuação entre os entes federativos, de forma a evitar conflitos de atribuições e garantir uma atuação administrativa eficiente;
- IV - garantir a uniformidade da política ambiental para todo o País, respeitadas as peculiaridades regionais e locais."

Viese que los objetivos principales de la Ley Complementar n° 140/2011 se resumen en: proteger, defender y preservar el medio ambiente ecológicamente equilibrado, promoviendo la gestión descentralizada, democrática y eficiente; igualmente en garantizar el equilibrio del desarrollo socioeconómico con la protección del medio ambiente, teniendo en cuenta la dignidad de la persona humana, la erradicación de la pobreza y la reducción de las desigualdades sociales y regionales; además de armonizar las políticas y acciones administrativas para evitar la superposición de actuaciones entre los Entes Federativas, con el fin de evitar conflictos de atribuciones y, garantizar una acción administrativa eficaz y también asegurar la uniformidad de la política ambiental para todo el país, respetando las particularidades regionales y locales.

Notase que la Ley Complementar determina los objetivos que se persiguen por los Entes Federativos en materia de cooperación necesaria al cumplimiento de la competencia ambiental administrativa común, en particular con respecto a la prioridad de la armonización e integración de las actuaciones administrativas y de las políticas ambientales gubernamentales, a fin de evitar la superposición de actuaciones de los Entes públicos.<sup>1344</sup>

Después de instituir los objetivos fundamentales, el capítulo II, a través del artículo 4° igualmente estableció los instrumentos de cooperación institucional que los Entes de la Federación pueden podrán considerar. Son ellos: los consorcios públicos; los convenios, acuerdos de cooperación técnica y otros instrumentos similares con Órganos y Entes del Poder Público. Igualmente la Comisión Tripartita Nacional, las Comisiones Tripartitas Estaduales y la Comisión Bipartita del Distrito Federal, formadas, con un número igual de representantes de todas los Entes Federativos. Estableció igualmente

---

<sup>1344</sup> Sobre los objetivos fundamentales de la Ley Complementar n° 140/2011, confróntese NOTA TÉCNICA n°. 005/2012 de la Confederación Nacional de Municipios (CNM), referente al Parecer Técnico sobre la Ley Complementar n° 140/2011, de 20 de marzo de 2012. Disponible en <<http://www.cnm.org.br/>>. Acceso en 10 de marzo de 2013.

los fondos públicos y privados y otros instrumentos económicos, y por fin, la Delegación de atribuciones y actuaciones administrativas de un Ente Federativo a otro, conforme se puede verificarlos:

“Art. 4º Os entes federativos podem valer-se, entre outros, dos seguintes instrumentos de cooperação institucional:

I- consórcios públicos, nos termos da legislação em vigor;

II- convênios, acordos de cooperação técnica e outros Instrumentos similares com órgãos e entidades do Poder Público, respeitado o art. 241 da Constituição Federal;<sup>1345</sup>

III- Comissão Tripartite Nacional, Comissões Tripartites Estaduais e Comissão Bipartite do Distrito Federal;

IV- Fundos públicos e privados e outros instrumentos econômicos;

V - delegação de atribuições de um ente federativo a outro, respeitados os requisitos previstos nesta Lei Complementar;

VI - delegação da execução de ações administrativas de um ente federativo a outro, respeitados os requisitos previstos nesta Lei Complementar.”

Aquí, el instrumento legal innovó en algunos aspectos, pues instituyó algunos instrumentos que hasta entonces no estaban expresos en las anteriores doctrinas y legislaciones ambientales específicas. Son ellos la creación de la Comisión Tripartita Nacional, las Comisiones Tripartitas Estaduales y la Comisión Bipartita del Distrito Federal, cuyas composiciones y directrices están regladas en los párrafos del referido artículo 4 y artículo 5, a saber:

“§ 1º Os instrumentos mencionados no inciso II do caput podem ser firmados com prazo indeterminado.

§ 2º A Comissão Tripartite Nacional será formada, paritariamente, por representantes dos Poderes Executivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, com o objetivo de fomentar a gestão ambiental compartilhada e descentralizada entre os entes federativos.

§ 3º As Comissões Tripartites Estaduais serão formadas, paritariamente, por representantes dos Poderes Executivos da União, dos Estados e dos Municípios, com o objetivo de fomentar a gestão ambiental compartilhada e descentralizada entre os entes federativos.

---

<sup>1345</sup> Los convenios y consorcios públicos como instrumento de cooperación ya existían en normas anteriores. Véase SIRVINSKAS, Luís Paulo. Manual de direito ambiental. 8º ed. Saraiva, São Paulo, 2010, pp. 188-190.

§ 4º A Comissão Bipartite do Distrito Federal será formada, paritariamente, por representantes dos Poderes Executivos da União e do Distrito Federal, com o objetivo de fomentar a gestão ambiental compartilhada e descentralizada entre esses entes federativos.

§ 5º As Comissões Tripartites e a Comissão Bipartite do Distrito Federal terão sua organização e funcionamento regidos pelos respectivos regimentos internos.

Art. 5º O ente federativo poderá delegar, mediante convênio, a execução de ações administrativas a ele atribuídas nesta Lei Complementar, desde que o ente destinatário da delegação disponha de órgão ambiental capacitado a executar as ações administrativas a serem delegadas e de conselho de meio ambiente.

Parágrafo único. Considera-se órgão ambiental capacitado, para os efeitos do disposto no caput, aquele que possui técnicos próprios ou em consórcio, devidamente habilitados e em número compatível com a demanda das ações administrativas a serem delegadas."

Por lo tanto, con el objetivo promover la gestión ambiental compartida y descentralizada entre los Entes de la Federación brasileña, fueron expresamente previstos los consorcios públicos, los convenios y los acuerdos de cooperación técnica, que podrán tener plazo indefinido.

En este mismo contexto, fueron creadas las referidas Comisiones, cuya composición está reglada de la siguiente manera: la Comisión Tripartita Nacional, compuesta de forma paritaria con representantes de los Poderes Ejecutivos de la Unión, Estados, Distrito Federal y Municipios; las Comisiones Tripartitas Estaduales que están constituidas por número igual de representantes de los poderes ejecutivos de la Unión, Estados y Municipios y por último, la Comisión Bipartita del Distrito Federal, que está formada por un número igual de representantes de los Poderes Ejecutivos de la Unión y del Distrito Federal.

La composición de las referidas Comisiones con representantes de los poderes ejecutivos tiene como objetivo aumentar la interacción y el diálogo entre el todos los Entes Federados, lo que permite facilitar la implementación de una política pública ambiental armónica en todo el territorio nacional, sin perjuicio de las peculiaridades de cada región.<sup>1346</sup>

---

<sup>1346</sup> Sobre la Comisión Tripartita Nacional, las Comisiones Tripartitas Estaduales y la Comisión Bipartita del Distrito Federal, véase la página web del Ministerio del Medio Ambiente de Brasil (MMA). Disponible en <<http://www.mma.gov.br/governanca-ambiental/sistema-nacional-do-meio-ambiente/comiss%C3%A3o-tripartite-nacional>>. Acceso en 05 mar. 2013.

La nueva norma también prevé en su artículo 5° la posibilidad de delegación a través de convenios, de las atribuciones y de ejecución de las acciones administrativas, desde que sean observados todos los requisitos legales específicos. Dicha delegación de acciones administrativas deben ser realizadas únicamente por acuerdo y el Ente federado destinatario debe poseer Órgano Ambiental capacitado, con técnicos propios debidamente habilitados y en número compatible con la demanda de acciones administrativas que se deleguen, además de Consejo Ambiental. Es decir, a la falta de estas estructuras adecuadas, no podrá haber la delegación.

Bajo el título "De las Acciones de Cooperación", el capítulo III la Ley complementaria establece las acciones de cooperación que deberán implementar y ejecutar los Entes Federativos. Este título instituye dispositivos que definen nuevas acciones y características peculiares y novedosas en cuanto las atribuciones de los Entes federados, además de establecer otras acciones de gestión ambiental bajo la responsabilidad individual de cada Ente federativo.

Importante aclarar que la ley utiliza los términos competencias y atribuciones como sinónimos. Sin embargo, notase el empleo de la terminología "atribuciones" para indicar el ámbito de actuación de cada Ente federativo en el ejercicio de la competencia administrativa común prevista en la Constitución Federal. Luego, las atribuciones de cada Órgano o Autoridad reciben en nombre de "competencia".<sup>1347</sup>

En su artículo 6°<sup>1348</sup> dice que la Unión, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios deben desarrollar acciones de cooperación para lograr los objetivos establecidos en el artículo 3° de la citada Ley, y garantizar el desarrollo sostenible, la armonización y la integración de todas las políticas gubernamentales.

---

<sup>1347</sup> Así, en el Derecho Público, teniendo en cuenta la división de actividades, cada el Órgano está dotado de atribuciones específicas que no se confunden con las atribuciones de otros Órganos. Aquí, las atribuciones de cada Órgano o Autoridad reciben en nombre de "competencia". Es decir, competencia significa la aptitud legal conferida a un Órgano o Autoridad para realizar determinadas actividades. Véase MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 15° ed., Revista dos Tribunais, São Paulo, 2011, p.59.

<sup>1348</sup> Artículo 6°: As ações de cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão ser desenvolvidas de modo a atingir os objetivos previstos no art. 3o e a garantir o desenvolvimento sustentável, harmonizando e integrando todas as políticas governamentais.



A continuación, en sus artículos 7º<sup>1349</sup>, 8º<sup>1350</sup> y 9º<sup>1351</sup> la Ley dispone de atribuciones de cada Ente federativo en el ejercicio de la competencia común.

---

<sup>1349</sup> Art. 7º São ações administrativas da União: I - formular, executar e fazer cumprir, em âmbito nacional, a Política Nacional do Meio Ambiente; II - exercer a gestão dos recursos ambientais no âmbito de suas atribuições; III - promover ações relacionadas à Política Nacional do Meio Ambiente nos âmbitos nacional e internacional; IV - promover a integração de programas e ações de órgãos e entidades da administração pública da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, relacionados à proteção e à gestão ambiental; V - articular a cooperação técnica, científica e financeira, em apoio à Política Nacional do Meio Ambiente; VI - promover o desenvolvimento de estudos e pesquisas direcionados à proteção e à gestão ambiental, divulgando os resultados obtidos; VII - promover a articulação da Política Nacional do Meio Ambiente com as de Recursos Hídricos, Desenvolvimento Regional, Ordenamento Territorial e outras; VIII - organizar e manter, com a colaboração dos órgãos e entidades da administração pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, o Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente (Sinima); IX - elaborar o zoneamento ambiental de âmbito nacional e regional; X - definir espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos; XI - promover e orientar a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a proteção do meio ambiente; XII - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente, na forma da lei; XIII - exercer o controle e fiscalizar as atividades e empreendimentos cuja atribuição para licenciar ou autorizar, ambientalmente, for cometida à União; XIV - promover o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades: a) localizados ou desenvolvidos conjuntamente no Brasil e em país limítrofe; b) localizados ou desenvolvidos no mar territorial, na plataforma continental ou na zona econômica exclusiva; c) localizados ou desenvolvidos em terras indígenas; d) localizados ou desenvolvidos em unidades de conservação instituídas pela União, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs); e) localizados ou desenvolvidos em 2 (dois) ou mais Estados; f) de caráter militar, excetuando-se do licenciamento ambiental, nos termos de ato do Poder Executivo, aqueles previstos no preparo e emprego das Forças Armadas, conforme disposto na Lei Complementar no 97, de 9 de junho de 1999; g) destinados a pesquisar, lavar, produzir, beneficiar, transportar, armazenar e dispor material radioativo, em qualquer estágio, ou que utilizem energia nuclear em qualquer de suas formas e aplicações, mediante parecer da Comissão Nacional de Energia Nuclear (Cnen); ou h) que atendam tipologia estabelecida por ato do Poder Executivo, a partir de proposição da Comissão Tripartite Nacional, assegurada a participação de um membro do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), e considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade ou empreendimento; XV - aprovar o manejo e a supressão de vegetação, de florestas e formações sucessoras em: a) florestas públicas federais, terras devolutas federais ou unidades de conservação instituídas pela União, exceto em APAs; e b) atividades ou empreendimentos licenciados ou autorizados, ambientalmente, pela União; XVI - elaborar a relação de espécies da fauna e da flora ameaçadas de extinção e de espécies sobre-explotadas no território nacional, mediante laudos e estudos técnicocientíficos, fomentando as atividades que conservem essas espécies in situ; XVII - controlar a introdução no País de espécies exóticas potencialmente invasoras que possam ameaçar os ecossistemas, habitats e espécies nativas; XVIII - aprovar a liberação de exemplares de espécie exótica da fauna e da flora em ecossistemas naturais frágeis ou protegidos; XIX - controlar a exportação de componentes da biodiversidade brasileira na forma de espécimes silvestres da flora, micro-organismos e da fauna, partes ou produtos deles derivados; XX - controlar a apanha de espécimes da fauna silvestre, ovos e larvas; XXI - proteger a fauna migratória e as espécies inseridas na relação prevista no inciso XVI; XXII - exercer o controle ambiental da pesca em âmbito nacional ou regional; XXIII - gerir o patrimônio genético e o acesso ao conhecimento tradicional associado, respeitadas as atribuições setoriais; XXIV - exercer o controle ambiental sobre o transporte marítimo de produtos perigosos; e XXV - exercer o controle ambiental sobre o transporte interestadual, fluvial ou terrestre, de produtos perigosos. Parágrafo único. O licenciamento dos empreendimentos cuja localização compreenda concomitantemente áreas das faixas terrestre e marítima da zona costeira será de atribuição da União exclusivamente nos casos previstos em tipologia estabelecida por ato do Poder Executivo, a partir de proposição da Comissão Tripartite Nacional, assegurada a participação de um membro do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) e considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade ou empreendimento.

<sup>1350</sup> Art. 8º São ações administrativas dos Estados: I - executar e fazer cumprir, em âmbito estadual, a Política Nacional do Meio Ambiente e demais políticas nacionais relacionadas à proteção ambiental; II - exercer a gestão dos recursos ambientais no âmbito de suas atribuições; III - formular, executar e fazer

Importante destacar que entre las acciones de cooperación previstas, la más polémica es

---

cumprir, em âmbito estadual, a Política Estadual de Meio Ambiente; IV - promover, no âmbito estadual, a integração de programas e ações de órgãos e entidades da administração pública da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, relacionados à proteção e à gestão ambiental; V - articular a cooperação técnica, científica e financeira, em apoio às Políticas Nacional e Estadual de Meio Ambiente; VI - promover o desenvolvimento de estudos e pesquisas direcionados à proteção e à gestão ambiental, divulgando os resultados obtidos; VII - organizar e manter, com a colaboração dos órgãos municipais competentes, o Sistema Estadual de Informações sobre Meio Ambiente; VIII - prestar informações à União para a formação e atualização do Sinima; IX - elaborar o zoneamento ambiental de âmbito estadual, em conformidade com os zoneamentos de âmbito nacional e regional; X - definir espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos; XI - promover e orientar a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a proteção do meio ambiente; XII - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente, na forma da lei; XIII - exercer o controle e fiscalizar as atividades e empreendimentos cuja atribuição para licenciar ou autorizar, ambientalmente, for cometida aos Estados; XIV - promover o licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, ressalvado o disposto nos arts. 7º e 9º; XV - promover o licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos localizados ou desenvolvidos em unidades de conservação instituídas pelo Estado, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs); XVI - aprovar o manejo e a supressão de vegetação, de florestas e formações sucessoras em: a) florestas públicas estaduais ou unidades de conservação do Estado, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs); b) imóveis rurais, observadas as atribuições previstas no inciso XV do art. 7º; e c) atividades ou empreendimentos licenciados ou autorizados, ambientalmente, pelo Estado; XVII - elaborar a relação de espécies da fauna e da flora ameaçadas de extinção no respectivo território, mediante laudos e estudos técnico-científicos, fomentando as atividades que conservem essas espécies in situ; XVIII - controlar a apanha de espécimes da fauna silvestre, ovos e larvas destinadas à implantação de criadouros e à pesquisa científica, ressalvado o disposto no inciso XX do art. 7º; IX - aprovar o funcionamento de criadouros da fauna silvestre; XX - exercer o controle ambiental da pesca em âmbito estadual; e XXI - exercer o controle ambiental do transporte fluvial e terrestre de produtos perigosos, ressalvado o disposto no inciso XXV do art. 7º.

<sup>1351</sup> Art. 9º São ações administrativas dos Municípios: I - executar e fazer cumprir, em âmbito municipal, as Políticas Nacional e Estadual de Meio Ambiente e demais políticas nacionais e estaduais relacionadas à proteção do meio ambiente; II - exercer a gestão dos recursos ambientais no âmbito de suas atribuições; III - formular, executar e fazer cumprir a Política Municipal de Meio Ambiente; IV - promover, no Município, a integração de programas e ações de órgãos e entidades da administração pública federal, estadual e municipal, relacionados à proteção e à gestão ambiental; V - articular a cooperação técnica, científica e financeira, em apoio às Políticas Nacional, Estadual e Municipal de Meio Ambiente; VI - promover o desenvolvimento de estudos e pesquisas direcionados à proteção e à gestão ambiental, divulgando os resultados obtidos; VII - organizar e manter o Sistema Municipal de Informações sobre Meio Ambiente; VIII - prestar informações aos Estados e à União para a formação e atualização dos Sistemas Estadual e Nacional de Informações sobre Meio Ambiente; IX - elaborar o Plano Diretor, observando os zoneamentos ambientais; X - definir espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos; XI - promover e orientar a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a proteção do meio ambiente; XII - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente, na forma da lei; XIII - exercer o controle e fiscalizar as atividades e empreendimentos cuja atribuição para licenciar ou autorizar, ambientalmente, for cometida ao Município; XIV - observadas as atribuições dos demais entes federativos previstas nesta Lei Complementar, promover o licenciamento ambiental das atividades ou empreendimentos: a) que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local, conforme tipologia definida pelos respectivos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade; ou b) localizados em unidades de conservação instituídas pelo Município, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs); XV - observadas as atribuições dos demais entes federativos previstas nesta Lei Complementar, aprovar: a) a supressão e o manejo de vegetação, de florestas e formações sucessoras em florestas públicas municipais e unidades de conservação instituídas pelo Município, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs); e b) a supressão e o manejo de vegetação, de florestas e formações sucessoras em empreendimentos licenciados ou autorizados, ambientalmente, pelo Município.

la referente al Licenciamiento Ambiental y la fiscalización de los emprendimientos y actividades potencialmente contaminantes, especialmente en el sentido de que la dicha ley presenta algunas características novedosas y nuevos criterios para la definición de competencia Licenciadora, como veremos más adelante de manera apartada.<sup>1352</sup>

### **9.1.2 - Las Acciones de Cooperación entre cada Ente federado: Sus atribuciones Comunes y Específicas**

De manera general, la Ley Federal Complementar n° 140/2011 ratifica el entendimiento de la Ley Federal n° 6.938/81 al prever que cabe a la Unión, Estados, Distrito Federal y Municipios implementar la Política Nacional del Medio Ambiente, de modo que a la hora de definir las acciones de cooperación entre los Entes federados, dispone que incumbe a la Unión formular una Política Nacional del Medio Ambiente y a todos los demás Entes ejecutar, hacer cumplir y promover las articulaciones necesarias, en su ámbito de competencias, de la dicha Política Nacional del Ambiente y otras políticas relacionadas con la protección ambiental.<sup>1353</sup>

A tal efecto, a Unión cabe promover las acciones inherentes a la Política Nacional del Medio Ambiente en los ámbitos nacional e internacional, además de articular la referida Política Nacional con otras las políticas específicas. Ya a los Estados y Municipios, les toca formular, ejecutar y hacer cumplir, respectivamente, la Política Estadual y la Política Municipal de Medio Ambiente, siempre respetando las normas generales instauradas por la Unión, además de también desarrollar articulaciones y cooperaciones técnicas, científicas y financiera como forma de apoyo.<sup>1354</sup>

---

<sup>1352</sup> THOMÉ DA SILVA, Romeu Faria. Comentários sobre a nova Lei de Competências matéria ambiental (LC 140, de 08.12.2011). Revista de Direito Ambiental, v. 17, n. 66, abr./jun. 2012, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 2012, p. 59.

<sup>1353</sup> THOMÉ DA SILVA, Romeu Faria. Comentários sobre a nova Lei de Competências matéria ambiental (LC 140, de 08.12.2011). Revista de Direito Ambiental, v. 17, n. 66, abr./jun. 2012, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 2012, p. 58.

<sup>1354</sup> Los artículos 7º, 8º, 9º y sus respectivos incisos I, III, IV y V señalan lo expuesto.

La nueva ley federal complementar mantuvo algunas atribuciones/competencias comunes a los Entes federados, aparte de definir de forma específica otras competencias propias y únicas de cada uno de ellos.

### **9.1.3 - Las Atribuciones Comunes**

Las atribuciones principales que permanecieron comunes a todos los Entes fueron: la gestión de los recursos naturales en el territorio (artículos 7º,8º,9º,II); el desarrollo de la investigación destinadas a la protección y gestión ambiental y la difusión de sus resultados (artículos 7º,8º,9º,VI); organización y mantenimiento en colaboración con los demás órganos y entidades de la Administración Pública para el Sistema Nacional de Información sobre el Medio Ambiente - Sinima (artículos 7,8,9, VIII); la definición de zonas especialmente protegidas (artículos 7º,8º,9º,X). También la promoción de la educación ambiental y la concienciación para protección del medio ambiente (artículos 7º,8º,9º, XI) y el control de la producción, comercialización y el empleo de técnicas, métodos y sustancias que presenten riesgo a la vida, a la calidad de vida y el medio ambiente en la forma de la ley (artículos 7, 8, 9, XII).<sup>1355</sup>

### **9.1.4 - Las Atribuciones Específicas de la Unión, Estados y Municipios**

Las demás atribuciones son específicas de cada Ente, teniendo en cuenta también que el Distrito Federal debe ejecutar de forma acumulativa las funciones previstas tanto para el Estado cuanto a los Municipios, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 10 y sus características peculiares.<sup>1356</sup> Luego, igualmente este título establece otras acciones de gestión ambiental bajo la responsabilidad individual de cada Ente federativo.

La Unión, como ya hemos visto, posee su evidente competencia en la formulación de la Política Nacional de Medio Ambiente y en la promoción de la articulación de la referida Política con las Políticas de Recursos Hídricos, Desarrollo

---

<sup>1355</sup> Los artículos 7º,8º,9º coinciden en sus respectivos incisos X, V, VI, VII, VIII, X, XI y XII.

<sup>1356</sup> El artículo 10 dice: “São ações administrativas do Distrito Federal as previstas nos arts. 8º e 9º.”

Regional, y Ordenamiento Territorial<sup>1357</sup>, aparte de las demás políticas nacionales relacionadas al medio ambiente.

En el mismo contexto, tiene también las siguientes atribuciones: promover la integración de programas y acciones de órganos y entidades de la Administración Pública Federal, Estatal, del Distrito Federal y Municipal relacionados a la gestión ambiental; elaborar la zonificación ambiental de ámbito nacional y regional, además de ejercer el control y fiscalizar las actividades y emprendimientos cuya atribución para a licenciar o autorizar, en el ámbito ambiental, se compromete a la Unión.

Igualmente le toca aprobar el manejo y la supresión de vegetación de forestas y formaciones sucesoras en: bosques públicos federales, tierra públicas federales o unidades de conservación instituidas por la Unión<sup>1358</sup>, excepto en áreas de protección ambiental (APAs)<sup>1359</sup>; y actividades o emprendimientos licenciados o autorizados, ambientalmente, por la Unión; elaborar la relación de especies de fauna y flora en peligro de extinción y de especies sobreexplotada en el territorio nacional, a través de informes y estudios técnicos y científicos, fomentando actividades que conservan estas especies en su local. También toca a la Unión controlar la introducción en el país de especies exóticas potencialmente invasoras que puedan amenazar a los ecosistemas, hábitats y especies nativas, además de aprobar la liberación de ejemplares de especies exóticas de fauna y flora en ecosistemas naturales frágiles o protegidos.

---

<sup>1357</sup> Véase artículo 7º, VII.

<sup>1358</sup> Importante aclarar que cabe al ICMBio ejecutar las acciones del Sistema Nacional de Unidades de Conservación, pudiendo proponer, implementar, gestionar, proteger, fiscalizar y vigilar las unidades de conservación (áreas protegidas) establecidas por la Unión. Corresponde todavía fomentar y ejecutar programas de investigación, protección, preservación y conservación de la biodiversidad y ejercer el poder de policía ambiental para la protección de las Unidades de Conservación Federales. Ya hemos visto que desde la creación de ICMBio - Instituto Chico Mendes de Conservación de la Biodiversidad, por la Ley de Biodiversidad n º 11.516/2007, el IBAMA y el ICMBio se convirtieron en los órganos ejecutivos de la Unión para la Política Nacional del medio ambiente en nivel federal. El Instituto Chico Mendes de Conservación de la Biodiversidad es una autarquía en régimen especial. Está vinculada al Ministerio de Medio Ambiente e integra el Sistema Nacional Ambiental (Sisnama). Sobre el ICMBio, véase su página web oficial disponible en: <<http://www.icmbio.gov.br/portal/quem-somos/o-instituto.html>>. Acceso en 10 de ene. de 2013.

<sup>1359</sup> El Área de Protección Ambiental es definida como una área en general extensa, con un cierto grado de ocupación humana, dotada de atributos abióticos, bióticos, estéticos o culturales, especialmente importantes para la calidad de vida y el bienestar de las poblaciones humanas, y tiene como sus objetivos básicos proteger la diversidad biológica, disciplinar el proceso de ocupación y asegurar el uso sostenible de los recursos naturales. Sobre la definición y características del Área de Protección Ambiental, véase BESSA ANTUNES, Paulo de. *Direito Ambiental*, 12º ed., Lúmen Júris, Rio de Janeiro, 2010, pp. 582-587.

A la Unión también cabe controlar la exportación de componentes de la biodiversidad brasileña en la forma de especímenes silvestres de la flora, de los microorganismos y la fauna, y sus partes o productos derivados; controlar la cosecha de especímenes de la fauna silvestres, huevos y larvas; proteger la fauna migratorias y las especies que figuran en la relación al inciso XVI, y ejercer el control ambiental de la pesca en el ámbito nacional o regional. También para gestionar el patrimonio genético y al acceso a los conocimientos tradicionales asociado, respetadas las asignaciones sectoriales; ejercer el control ambiental sobre el transporte marítimo de productos peligrosos y ejercer el control ambiental en el transporte interestatal, fluvial o terrestre de los productos peligrosos.<sup>1360</sup>

Su competencia en relación al Licenciamiento Ambiental será vista más adelante por separado.

Por su vez, las atribuciones administrativas de los Estados fueron establecidas en los mismos moldes de la Unión, que abarca la formulación, la implementación, articulación y el mantenimiento de la Política Estadual de Medio Ambiente, más allá del cumplimiento de la Política Nacional. Igualmente les toca formular, ejecutar y hacer cumplir, en ámbito estadual, la Política Nacional de Medio Ambiente y demás políticas relacionadas a la protección ambiental, siempre respetando las normas generales instauradas por la Unión. Además, también les cabe desarrollar articulaciones y cooperaciones técnicas, científicas y financieras como forma de apoyo a las políticas Nacional y Estadual de medio ambiente.<sup>1361</sup>

Son también atribuciones de los Estados: promover, en ámbito estadual, la integración de programas y acciones de órganos y entidades de la Administración Pública Federal, Estadual, del Distrito Federal y Municipal relacionados a la gestión ambiental; la organización y mantenimiento de un Sistema Estadual de Información

---

<sup>1360</sup> Confróntese el Artículo 7º, IV, IX, XIII, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXI, XXII, XXIII, XXIV, XXV respectivamente.

<sup>1361</sup> Véase el Artículo 8º, III, I, V, respectivamente.

sobre el Medio Ambiente, además de alimentar con las informaciones necesarias el Sistema Nacional.<sup>1362</sup>

A los Estados también les toca: ejercer el control y fiscalizar las actividades y emprendimientos cuya atribución para a licenciar o autorizar, en el ámbito ambiental, se compromete a los Estados; aprobar el manejo y la supresión de vegetación, de forestas y formaciones sucesoras en: bosques públicos estatales, tierra públicas estatales o unidades de conservación instituidas por los Estados, excepto en áreas de protección ambiental (APAs), aparte de los inmuebles rurales, observadas las atribuciones previstas en el artículo 7º, XV y también en actividades o emprendimientos licenciados o autorizados, ambientalmente, por los Estados. Igualmente se les atribuye a los Estados la elaboración de listado de especies de fauna y flora amenazados en el respectivo territorio estatal, a través de investigaciones y estudios técnicos y científicos, fomentando las actividades que conserven las dichas especies. También toca a los Estados el mantenimiento y la difusión de la lista de especies de animales en peligro de extinción en el respectivo territorio; el control de la cosecha de especímenes de la fauna silvestres, huevos y larvas destinadas a la implementación de criaderos y la investigación científica, salvo el dispuesto del artículo 07. Asimismo se les atribuye la aprobación para el funcionamiento de criaderos de animales silvestres; el control de la pesca en ámbito estatal y el control del transporte fluvial y terrestre de productos peligrosos en el ámbito estatal, salvo el dispuesto en el artículo XXV del artículo 7º.<sup>1363</sup>

Por otro lado, semejante al sistema de los Estados, las atribuciones administrativas de los Municipios fueron establecidas en los parámetros parecidos a los de la Unión, que comprende: la formulación, la implementación, articulación y el mantenimiento de la Política Municipal de Medio Ambiente, aparte del cumplimiento de la Política Nacional y Estatal de Medio Ambiente. Son también atribuciones de los Municipios: formular, ejecutar y hacer cumplir, en ámbito municipal, las Políticas Nacionales y Estatales de Medio Ambiente y demás políticas relacionadas a la protección ambiental. Además, igualmente les cabe desarrollar articulaciones y

---

<sup>1362</sup> Véase el artículo 8º, IV, VI, VII y VIII respectivamente.

<sup>1363</sup> Confróntese el Artículo 8º, XIII, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXI.

cooperaciones técnicas, científicas y financieras como forma de apoyo a las políticas Nacional, Estatal y Municipal de medio ambiente.<sup>1364</sup>

A los Municipios aún se les atribuyen: promover, en ámbito municipal, la integración de programas y acciones de órganos y entidades de la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal relacionados a la gestión ambiental, y la organización y mantenimiento de un Sistema Municipal de Información sobre el Medio Ambiente. Igualmente es su responsabilidad alimentar con las informaciones necesarias el sistema Nacional y Estatal y elaborar el Plan Director, teniendo en cuenta la zonificación ambiental.<sup>1365</sup>

Son también atribuciones de los Municipios: ejercer el control y fiscalizar las actividades y emprendimientos cuya atribución para a licenciar o autorizar, en el ámbito ambiental, se compromete a los Municipios. Igualmente les toca aprobar el manejo y la supresión de vegetación, de forestas y formaciones sucesoras en: bosques públicos municipales, tierras públicas municipales o unidades de conservación instituidas por el Municipio, excepto en áreas de protección ambiental (APAs); y actividades o emprendimientos licenciados o autorizados, ambientalmente, por los Municipios.<sup>1366</sup>

## **10 - El Licenciamiento Ambiental Ordinario a la Luz de la Ley Federal Complementar n° 140/2011: aspectos generales**

Entre las acciones de cooperación previstas en la Ley Federal Complementar n° 140/2011, la más polémica y compleja es la promoción del Licenciamiento Ambiental de emprendimientos y actividades. La nueva Ley Federal Complementar, también conocida como "La nueva Ley de competencias en materia ambiental", presenta en su contenido algunos cambios en cuanto criterios específicos en

---

<sup>1364</sup> Véase el artículo 9º, III, I, V y IX respectivamente.

<sup>1365</sup> Véase el artículo 9º, III, I, IV, VI, VII y VIII respectivamente.

<sup>1366</sup> Confróntese el artículo 9, XII, XV, respectivamente.



el tema del Licenciamiento Ambiental, sobre todo en relación a la definición de competencias licenciadora, conforme veremos más adelante.<sup>1367</sup>

Con estos señalamientos, pasamos a enseñar como se ha quedado la competencia de los Entes Federativos y sus principales características, tras la entrada en vigor de la dicha Ley de competencias en materia ambiental.

### **10.1 - El Licenciamiento Ambiental Ordinario en ámbito de la Unión y de los Estados tras la Ley Federal Complementar nº 140/201**

El artículo 7º, incisos XIII y XIV y sus disposiciones siguientes señalan como se ha quedado el Licenciamiento Ambiental Ordinario a nivel federal, disponiendo lo siguiente:

"São ações administrativas da União:

.....

XIII - exercer o controle e fiscalizar as atividades e empreendimentos cuja atribuição para licenciar ou autorizar, ambientalmente, for cometida à União;

XIV - promover o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades: a) localizados ou desenvolvidos conjuntamente no Brasil e em país limítrofe; b) localizados ou desenvolvidos no mar territorial, na plataforma continental ou na zona econômica exclusiva; c) localizados ou desenvolvidos em terras indígenas; d) localizados ou desenvolvidos em unidades de conservação instituídas pela União, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs); e) localizados ou desenvolvidos em 2 (dois) ou mais Estados; f) de caráter militar, excetuando-se do licenciamento ambiental, nos termos de ato do Poder Executivo, aqueles previstos no preparo e emprego das Forças Armadas, conforme disposto na Lei Complementar no 97, de 9 de junho de 1999; g) destinados a pesquisar, lavrar, produzir, beneficiar, transportar, armazenar e dispor material radioativo, em qualquer estágio, ou que utilizem energia nuclear em qualquer de suas formas e aplicações, mediante parecer da Comissão Nacional de Energia Nuclear (Cnen); ou h) que atendam tipologia estabelecida por ato do Poder Executivo, a partir de proposição da Comissão Tripartite Nacional, assegurada a participação de um membro do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), e considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade ou empreendimento;"

---

<sup>1367</sup> THOMÉ DA SILVA, Romeu Faria. Comentários sobre a nova Lei de Competências matéria ambiental (LC 140, de 08.12.2011). Revista de Direito Ambiental, v. 17, n. 66, abr./jun. 2012, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 2012, p. 57.

El artículo 7º, XIII expresa que compete a la Unión ejercer el control y fiscalizar las actividades y emprendimientos cuya atribución para a licenciar o autorizar, en el ámbito ambiental, se compromete a la Unión. Viese que las delimitaciones previstas en los referidos artículos vinculan la competencia fiscalizadora a las hipótesis en que el Ente tiene competencia para Licenciar o Autorizar en ámbito ambiental.

Por otra parte, parece evidente que este hecho no prohíbe que los Entes federativos puedan fiscalizar las actividades o emprendimientos potencialmente contaminantes, aunque no otorgados de competencias para Licenciar y sancionar, conforme dispone el artículo 17, párrafo 3º, cuyo cual analizaremos más adelante. El objetivo de la norma es alcanzar la cooperación constitucionalmente prevista, fijando y distribuyendo competencias ambientales sin provocar choques y derramamiento de esfuerzos y recursos.<sup>1368</sup>

En cuanto al artículo 7º, inciso XIV, en general, al IBAMA corresponde el Licenciamiento Ambiental Ordinario (con posibilidad de delegación a los Estados) de los emprendimientos o actividades localizadas o desarrolladas de forma conjunta en Brasil y el país limítrofe; en el mar territorial; en la plataforma continental; en la zona económica exclusiva; en tierras indígenas o unidades de conservación de dominio de la Unión, con exención de las áreas de protección ambiental (APAs). También los emprendimientos y actividades que afectan directamente el territorio de dos o más Estados Federados; de carácter militar, exceptuando del Licenciamiento Ambiental, en los términos de acto del Poder Ejecutivo, aquellos previstos en el preparo y empleo de las Fuerzas Armadas, conforme dispuesto en la Ley Complementar nº 97, de 09 de junio de 1999, manteniendo así el criterio de la seguridad nacional.

Es decir, surge aquí un nuevo criterio de establecimiento de competencia federal, que es el criterio de la localización del emprendimiento, pues parece estar la

---

<sup>1368</sup> Veáse la manifestación procesal del la Abogacía General de la Unión (AGU), a través de las consideraciones y manifestaciones de la Consultoría General de la Unión en la Acción Directa de Inconstitucionalidad (ADI) nº 5747. Disponible en <<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=4757&processo=4757>>. Acceso en 15 de may. de 2013.

Unión vinculada al carácter espacial/territorial a la hora de la determinación de su competencia en el Licenciamiento Ambiental según la nueva normativa.<sup>1369</sup>

Igualmente se le atribuye al Ente Federal a través del IBAMA los emprendimientos y actividades destinados a la investigación, labrar, producir, beneficiar, transportar, almacenar y disponer de material radiactivo en cualquier momento, o el uso de la energía nuclear en cualquier de sus formas y aplicaciones, mediante parecer del consejo de la Comisión Nacional de Energía Nuclear (CNEN), manteniendo el criterio de la especificidad.

Además, la nueva ley señala de forma novedosa que cabe al IBAMA promover el Licenciamiento Ambiental de emprendimientos y actividades que atiendan la tipología establecida por un acto del Poder Ejecutivo, a partir de la proposición de la Comisión Tripartita Nacional, asegurada la participación de un miembro del Consejo Nacional de Medio Ambiente (CONAMA); y considerados los criterios de porte, potencial de contaminación y la naturaleza de la actividad o del emprendimiento.

Con estos señalamientos, la norma afirma que solamente habrá Licenciamiento de la Unión en casos de emprendimientos o actividades que atiendan la tipología establecida por acto del Poder Ejecutivo, que se dará mediante Decreto a partir de proposición, es decir, el Parecer Consultivo de la Comisión Tripartita Nacional.<sup>1370</sup>

---

<sup>1369</sup> Véase la ORIENTACIÓN JURÍDICA NORMATIVA (OJN) de la Procuraduría Federal Especializada junto al IBAMA - PFE/IBAMA n° 43/2012/PFE/IBAMA, relativa al tema de la Competencia do IBAMA para licenciar emprendimientos tras la publicación da Ley Complementar n° 140/2011, p. 08. Disponible en la página web de la Abogacía General de la Unión <[http://www.agu.gov.br/sistemas/site/TemplateTexto.aspx?idConteudo=96663&id\\_site=1514](http://www.agu.gov.br/sistemas/site/TemplateTexto.aspx?idConteudo=96663&id_site=1514)>, acceso en 06 abr. 2013. También la Acción Directa de Inconstitucionalidad (ADI) n° 5747, propuesta ante el Supremo Tribunal Federal brasileño (STF), por la Asociación Nacional de los Servidores de Carrera de Especialista en medio ambiente e PECMA (ASIBAMA), cuya la Ministra Relatora es la Excelentísima Señora ROSA WEBER, estando el proceso pendiente de decisión. Disponible en <<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=4757&processo=4757>>. Acceso en 05 de abr de 2013.

<sup>1370</sup> Véase el Oficio n°276/2012-PRESID/ADVOSF del Senado Federal Brasileño encamiñado al Supremo Tribunal Federal (STF) a fin de instruir Acción Directa de Inconstitucionalidad (ADI) n° 5747. Disponible en <<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=4757&processo=4757>>. Acceso en 01 de may. de 2013.

A su vez, este criterio también es utilizado a la hora de determinar el Licenciamiento Ambiental de los emprendimientos cuya ubicación, al mismo tiempo alcance las áreas de vías terrestres y marítimas de la zona costera.<sup>1371</sup>

Importante destacar el novedoso término "tipología" en la Ley y subrayar que esta tipología, como criterio novedoso de determinación de competencia, nada más es que estudios técnicos realizados y establecidos por las Comisiones y Consejos específicos que consideran los criterios de porte, potencial de contaminación y la naturaleza de la actividad o del emprendimiento, caracterizando y definiendo así las actividades o emprendimientos que causen o puedan causar impacto ambiental en los ámbitos Federal, Estadual y Municipal.<sup>1372</sup>

Ya hemos visto que el artículo 7º, XV atribuye a la Unión aprobar el manejo y la supresión de vegetación, de forestas y formaciones sucesoras en: bosques públicos federales, tierra públicas federales o unidades de conservación instituidas por la Unión, excepto en áreas de protección ambiental (APAs), y actividades o emprendimientos licenciados o autorizados, ambientalmente, por la Unión.

Con la promulgación de esta ley, las competencias para Autorización de supresión de vegetación y aprobación de manejo pasaron a ser tratadas de forma clara por la legislación infra-constitucional. En este contexto, en el ámbito de las Autorizaciones para manejo y supresión de vegetación, la Unión tiene atribución sobre los emprendimientos licenciados por ella, aparte de los bosques públicos federales, tierra públicas federales o unidades de conservación instituidas por la Unión, excepto en Áreas de Protección Ambiental (APA's).

---

<sup>1371</sup> El artículo 7º, Párrafo único dispone: "O licenciamento dos empreendimentos cuja localização compreenda concomitantemente áreas das faixas terrestre e marítima da zona costeira será de atribuição da União exclusivamente nos casos previstos em tipologia estabelecida por ato do Poder Executivo, a partir de proposição da Comissão Tripartite Nacional, assegurada a participação de um membro do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) e considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade ou empreendimento."

<sup>1372</sup> THOMÉ DA SILVA, Romeu Faria. Comentários sobre a nova Lei de Competências matéria ambiental (LC 140, de 08.12.2011). Revista de Direito Ambiental, v. 17, n. 66, abr./jun. 2012, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 2012, p. 69.

Es decir, la ley federal complementar innova al expresar el criterio del Ente Federativo instituidor de la Unidad de Conservación para definición de la competencia licenciadora, cuya regla sirve también a los Estados y Municipios, como veremos más adelante.<sup>1373</sup>

Hay que mencionar aquí lo sucedido con la modificación de los artículos 10 y 11 de la Ley Federal nº 6.938/81<sup>1374</sup>, tras su influencia directa en las atribuciones del IBAMA, lo que viene generando algunas discusiones doctrinarias al respecto. Los artículos 20 y 21 de la nueva Ley Federal Complementar disponen lo siguiente:

"Art. 20. O art. 10 da Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 10. A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental dependerão de prévio licenciamento ambiental.

§ 1º Os pedidos de licenciamento, sua renovação e a respectiva concessão serão publicados no jornal oficial, bem como em periódico regional ou local de grande circulação, ou em meio eletrônico de comunicação mantido pelo órgão ambiental competente.

---

<sup>1373</sup> THOMÉ DA SILVA, Romeu Faria. Comentários sobre a nova Lei de Competências matéria ambiental (LC 140, de 08.12.2011). Revista de Direito Ambiental, v. 17, n. 66, abr./jun. 2012, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 2012, p. 69.

<sup>1374</sup> Así disponía el artículo 10 de la Ley Federal nº 6.938/81: "Art. 10 - A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva e potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento de órgão estadual competente, integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, em caráter supletivo, sem prejuízo de outras licenças exigíveis. § 1º Os pedidos de licenciamento, sua renovação e a respectiva concessão serão publicados no jornal oficial do Estado, bem como em um periódico regional ou local de grande circulação. § 2º Nos casos e prazos previstos em resolução do CONAMA, o licenciamento de que trata este artigo dependerá de homologação da IBAMA. § 3º O órgão estadual do meio ambiente e IBAMA, esta em caráter supletivo, poderão, se necessário e sem prejuízo das penalidades pecuniárias cabíveis, determinar a redução das atividades geradoras de poluição, para manter as emissões gasosas, os efluentes líquidos e os resíduos sólidos dentro das condições e limites estipulados no licenciamento concedido. § 4º Compete ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis – IBAMA o licenciamento previsto no caput deste artigo, no caso de atividades e obras com significativo impacto ambiental, de âmbito nacional ou regional."

También el artículo 11: "Compete ao IBAMA propor ao CONAMA normas e padrões para implantação, acompanhamento e fiscalização do licenciamento previsto no artigo anterior, além das que forem oriundas do próprio CONAMA. § 1º A fiscalização e o controle da aplicação de critérios, normas e padrões de qualidade ambiental serão exercidos pelo IBAMA, em caráter supletivo da atuação do órgão estadual e municipal competentes. § 2º Inclui-se na competência da fiscalização e controle a análise de projetos de entidades, públicas ou privadas, objetivando a preservação ou a recuperação de recursos ambientais, afetados por processos de exploração predatórios ou poluidores."

§ 2º (Revogado).  
§ 3º (Revogado).  
§ 4º (Revogado).” (NR)

Art. 21. Revogam-se os §§ 2º, 3º e 4º do art. 10 e o § 1º do art. 11 da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.”

Notase que el artículo 20 modificó el contenido del artículo 10 de la Ley Federal nº 6.938/81, dejándolo más genérico y sencillo, aparte de, en teoría, suprimir la competencia supletoria y originaria del IBAMA anteriormente expresa en la Ley de la Política Nacional del Medio Ambiente y la Resolución CONAMA nº 237/97 en relación al Licenciamiento Ambiental.

El dispositivo también innovó al promover un pequeño cambio en cuanto a la publicidad en el Licenciamiento Ambiental, conforme dispone en su párrafo 1º, de modo que a partir de ahora, las solicitudes de Licenciamiento, su renovación y la respectiva concesión serán publicados en el diario oficial, así como el periódico regional o local de grande circulación, o en medio electrónico mantenido por el Órgano Ambiental competente.

Sin embargo, los cambios más controvertidos son los referentes a la competencia de la Unión para determinar y fiscalizar las condiciones y criterios mínimos límites para actividades contaminantes; y a la competencia supletoria en cuanto a Licenciamiento Ambiental de las construcciones, instalaciones, ampliaciones y funcionamiento de los establecimientos y actividades que utilizan recursos ambientales, considerados efectivos y potencialmente contaminantes. Igualmente en cuanto a la competencia originaria del IBAMA cuando se trataba de casos de actividades o emprendimientos con significativo impacto ambiental, de ámbito nacional o regional cuando fueron revocados los párrafos 3º y 4º respectivamente.<sup>1375</sup>

---

<sup>1375</sup> Ya hemos visto que la cabeza del artículo 10 de la Ley Federal nº 6.938/81 estableció el primer criterio para determinar la competencia para el Licenciamiento Ambiental al prever que la construcción, instalación, ampliación y funcionamiento de los establecimientos y actividades que utilizan recursos ambientales, considerados efectivos y potencialmente contaminantes, así como los capaces, en cualquier forma, de provocar la degradación del medio ambiente, dependerán de previo Licenciamiento Ambiental del órgano estadual (los Estados) competente, miembro del SISNAMA y del IBAMA, en carácter supletorio, sin perjuicios de otras Licencias exigibles. Igualmente en relación a los párrafos 3º y 4º que preveían, en carácter supletorio, la competencia de la Unión para determinar las condiciones y criterios mínimos límites para actividades contaminantes y, de carácter originario, en casos de actividades o emprendimientos con significativo impacto ambiental, de ámbito nacional o regional, respectivamente. Sobre estos cambios, véase GOMES MOREIRA, João Batista. *Competência comum para o licenciamento*

Con estos cambios aparecen nuevos criterios de determinación de competencia en el Licenciamiento Ambiental, como por ejemplo los ya citados: criterio de la localización del emprendimiento; criterio del Ente Federativo instituidor de la Unidad de Conservación y el nuevo criterio de delimitación de lo que es impacto ambiental, basado en tipología específica establecida por las Comisiones Tripartitas y Consejos administrativos ambientales.

Sin embargo, la mayoría doctrinaria y jurisprudencia entienden que a pesar del surgimiento de nuevos criterios para la repartición de competencia federal, la Ley Federal Complementar n° 140/2011 prácticamente sigue los mismos patrones de la Resolución CONAMA n° 237/97 y de la Ley Federal n° 6.938/81, no sufriendo grandes modificaciones estructurales y permaneciendo aún adoptando los criterios de la de la extensión de los impactos ambientales, de la dominialidad ejercida por determinado territorio, incluso los criterios de la predominancia del interés, en función de la extensión del impacto ambiental, de la subsidiariedad y los criterios de la seguridad nacional y especificidad.<sup>1376</sup>

La reciente sentencia de la 2ª Vara de la Justicia Federal de Itaboraí, Estado de Río de Janeiro, avala tal posición de la novedosa ley, aduciendo lo siguiente:

"fls. 33:.

Ao se tratar a proteção ao meio ambiente como competência comum a Constituição acaba por adotar de forma implícita o princípio da subsidiariedade na atuação dos entes federados, princípio esse que acabou ser explicitado tanto pela Lei n° 6938/81, quanto pela

---

ambiental. Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, Brasília, v. 24, n. 7, p. 49, jul. 2012. Disponible en: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/49742>>. Acceso en: 2 oct. 2012.

<sup>1376</sup> Véase VIDAL DE SOUZA, José Fernando; VON ZUBEN, Erika. O Licenciamiento Ambiental e a Lei Complementar n° 140/201. Cadernos de Direito, Piracicaba, v. 12(23): 11-44, jul.-dez. 2012, p. 36; THOMÉ DA SILVA, Romeu Faria. Comentários sobre a nova Lei de Competências matéria ambiental (LC 140, de 08.12.2011). Revista de Direito Ambiental, v. 17, n. 66, abr./jun. 2012, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 2012, p. 74 y GOMES MOREIRA, João Batista. Competência comum para o licenciamento ambiental. Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, Brasília, v. 24, n. 7, p. 55, jul. 2012. Disponible en: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/49742>>. Acceso en: 2 abr. 2013 y la ORIENTACIÓN JURÍDICA NORMATIVA (OJN) de la Procuraduría Federal Especializada junto al IBAMA - PFE/IBAMA n° 43/2012/PFE/IBAMA, relativa al tema de la Competencia do IBAMA para licenciar emprendimientos tras la publicación da Ley Complementar n° 140/2011, p. 07. Disponible en la página web de la Abogacía General de la Unión <[http://www.agu.gov.br/sistemas/site/TemplateTexto.aspx?idConteudo=96663&id\\_site=1514](http://www.agu.gov.br/sistemas/site/TemplateTexto.aspx?idConteudo=96663&id_site=1514)>, acceso en 06 abr. 2013.

Resolução CONAMA Nº 237/97 e Lei Complementar nº 140/2011, que atualmente regem o licenciamento ambiental."<sup>1377</sup>

Notase que la posición judicial es en el sentido de que la nueva ley complementar mantuvo los parámetros de las normativas anteriores e incluso sus principios, haciendo hincapié, a su vez, al principio de la subsidiariedad.

El Licenciamiento Ambiental Ordinario en ámbito de los Estados está descrito como acción administrativa conforme señala el artículo 8º, XIII, XIV y XV:

"São ações administrativas dos Estados:

.....

XIII - exercer o controle e fiscalizar as atividades e empreendimentos cuja atribuição para licenciar ou autorizar, ambientalmente, for cometida aos Estados;

XIV - promover o licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, ressalvado o disposto nos arts. 7º e 9º;

XV - promover o licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos localizados ou desenvolvidos em unidades de conservação instituídas pelo Estado, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs);"

El artículo 8º, inciso XIII dice que a los Estados también les toca ejercer el control y fiscalizar las actividades y emprendimientos cuya atribución para a licenciar o autorizar, en el ámbito ambiental, se compromete a los Estados. Igualmente notase que las delimitaciones expresas en el referido dispositivo vinculan la competencia fiscalizadora a las hipótesis en que el Ente tiene competencia para Licenciar o Autorizar en ámbito Estadual. Aquí vale lo mismo lo que fue dispuesto a la Unión en cuanto a la posibilidad de los Estados realizaren la fiscalización ambiental, respetando el artículo 17, párrafo 3º de la Ley Complementar Federal nº 140/2011 y estando en consonancia con el artículo 23 de la Constitución Federal brasileña.

---

<sup>1377</sup> Confrótese el fallo de la 2ª Vara de la Justicia Federal de Itaboraí, Estado de Río de Janeiro, en la Acción Civil Pública nº 0000503-53.2008.4.02.5107, Juiz Federal EDUARDO DE ASSIS RIBEIRO FILHO, juzgado en 08/05/2013, p. 33.



En relación al artículo 8º, inciso XIV, aunque las competencias de los Estados ya habían sido establecidas en el artículo 10 de la Ley Federal nº 6.938/81, posteriormente modificada por el artículo 20 de la referida Ley Federal Complementar nº 140/2011, el nuevo dispositivo señala que a los Estados caben promover el Licenciamiento Ambiental de las actividades de empresas o emprendimientos utilizadores de recursos ambientales, efectiva o potencialmente contaminantes o capaz, en cualquier forma, de provocar la degradación del medio ambiente, salvo lo dispuesto en los artículos 7º y 9º.

La doctrina reciente es unánime también el sentido de que la nueva ley reafirma la importancia de los Órganos Estadales al atribuirles la competencia licenciadora residual, es decir, en las situaciones en que no sea de competencia ni de la Unión y ni tampoco de los Municipios, ratificando así la intención prevista en el texto original del artículo 10 de la Ley de la Política Nacional del Medio Ambiente.<sup>1378</sup>

Es decir, la norma actual, por lo tanto, atribuye a los Órganos Ambientales de los Estados la competencia para licenciar las actividades o emprendimientos utilizadores de recursos ambientales. La excepción a la competencia licenciadora Estadual será a lo que dice respecto a las actividades que causan impactos puramente locales, en que la competencia será de los Municipios, e igualmente las actividades o emprendimientos que tienen ciertas características especiales, tanto por su ubicación, cuanto por su carácter de la actividad licenciada. A tal efecto, los casos que serán de competencia de la Unión o de los Municipios solamente son los previstos en los artículos 7º, XIV y 9º, XIV, respectivamente.<sup>1379</sup>

---

<sup>1378</sup> Sobre la importancia de los Estados en cuanto a la competencia residual expresada por la Ley nº 140/2011, la doctrina destaca: "Pode-se afirmar que a LC 140/2011 adota critérios tanto da Lei 6.938/1981 quanto da Res. Conama 237/1997. Ao atribuir competência licenciatória de caráter residual aos Estados (ou seja, nas situações em que não seja competência pela União nem dos Municípios), a LC 140/2011 reafirma a relevância da atuação dos órgãos ambientais estaduais, reavivando a intenção prevista na redação original do art. 10 da Lei de Política Nacional do Meio Ambiente." Confróntese THOMÉ DA SILVA, Romeu Faria. Comentários sobre a nova Lei de Competências matéria ambiental (LC 140, de 08.12.2011). Revista de Direito Ambiental, v. 17, n. 66, abr./jun. 2012, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 2012, p. 74.

<sup>1379</sup> Sobre la competencia para Licenciar del Estado explica la ORIENTACIÓN JURÍDICA NORMATIVA n. 43/2012 que: "A regra atual, portanto, atribui aos órgãos ambientais dos Estados a competência para licenciar atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais. Excetuarão a competência licenciatória estadual as atividades que causem impactos meramente locais, em que a competência será dos órgãos municipais, e aquelas que possuam determinadas características especiais, seja em razão da sua localização, seja pelo caráter da atividade licenciada. Os casos, portanto,

De forma novedosa, se les atribuyen expresamente a los Estados la acción de promover el Licenciamiento Ambiental de las actividades o emprendimientos ubicadas o desarrolladas en unidades de conservación instituidas por el Estado, salvo en las Áreas de Protección Ambiental (APAs), observando aquí el criterio del Ente Federativo instituidor de la Unidad de Conservación para definición de la competencia licenciadora. Igualmente en cuanto a la Autorización para manejo y supresión de vegetación en los bosques públicos estatales, en las unidades de conservación mencionadas, en los emprendimientos que Licenciar y todavía en las propiedades rurales, con excepción de las atribuciones de la Unión.<sup>1380</sup>

## **10.2 - El Licenciamiento Ambiental Ordinario en ámbito de los Municipios y el Distrito Federal**

El artículo 9º establece las atribuciones municipales, enunciando el entendimiento doctrinario y jurisprudencial de que los Municipios son competentes para promover el Licenciamiento Ambiental, llegando finalmente una Ley Federal para reconocerlo de forma expresa, con fundamento en el artículo 30, inciso I de la Constitución Federal Brasileña.

Así dispone el dicho dispositivo legal:

" Art. 9º São ações administrativas dos Municípios:

.....

XIII - exercer o controle e fiscalizar as atividades e empreendimentos cuja atribuição para licenciar ou autorizar, ambientalmente, for cometida ao Município;

XIV - observadas as atribuições dos demais entes federativos previstas nesta Lei Complementar, promover o licenciamento ambiental das

---

que atrairão competência da União ou dos Municípios, estão expressamente previstos nos arts. 7º (inciso XIV) e 9º (inciso XIV) da LC nº 140/2011. " Véase ORIENTACIÓN JURÍDICA NORMATIVA (OJN) de la Abogacía General de la Unión (AGU), a través de la Procuraduría Federal Especializada junto al IBAMA - PFE/IBAMA nº 43/2012/PFE/IBAMA, relativa al tema de la Competencia do IBAMA para licenciar emprendimientos tras la publicación da Ley Complementar nº 140/2011, pp. 10-11. Disponible en la página web de la Abogacía General de la Unión < [http://www.agu.gov.br/sistemas/site/TemplateTexto.aspx?idConteudo=96663&id\\_site=1514](http://www.agu.gov.br/sistemas/site/TemplateTexto.aspx?idConteudo=96663&id_site=1514)>. Acceso en 18 abr. 2013.

<sup>1380</sup> Sobre el Licenciamiento Ambiental en el plan Estadual, véase GUERRA, Sidney. O Licenciamiento Ambiental de acordo com a LC 140/2011. Revista de Direito Ambiental, v. 17, n. 66, abr./jun. 2012, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 2012, pp. 176-177.

atividades ou empreendimentos: a) que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local, conforme tipologia definida pelos respectivos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade; ou b) localizados em unidades de conservação instituídas pelo Município, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs);

XV - observadas as atribuições dos demais entes federativos previstas nesta Lei Complementar, aprovar: a) a supressão e o manejo de vegetação, de florestas e formações sucessoras em florestas públicas municipais e unidades de conservação instituídas pelo Município, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs); e b) a supressão e o manejo de vegetação, de florestas e formações sucessoras em empreendimentos licenciados ou autorizados, ambientalmente, pelo Município."

El artículo 9º, inciso XIII dice que son también atribuciones de los Municipios ejercer el control y fiscalizar las actividades y emprendimientos cuya atribución para a licenciar o autorizar, en el ámbito ambiental, se compromete a los Municipios. Como en los Entes federativos anteriores, también está inserida a los Municipios la vinculación de la competencia fiscalizadora a las hipótesis en que el Ente tiene competencia para Licenciar o Autorizar en ámbito Municipal. Por lo tanto, de la misma forma, vale lo mismo lo que fue dispuesto en cuanto a la posibilidad de los Municipios realizaren la fiscalización ambiental, respetando el artículo 17, párrafo 3º de la Ley Complementar Federal nº 140/2011 y estando en consonancia con el artículo 23 de la Constitución Federal brasileña.<sup>1381</sup>

En relación al inciso XIV, notase que los Municipios deberán promover el Licenciamiento Ambiental de actividades o emprendimientos que cause o pueda causar impactos ambientales a nivel local, tal como se especifica por tipología definida por los respectivos Consejos Estaduales de Medio Ambiente, considerados los criterios de porte, potencial de contaminación y la naturaleza de la actividad.<sup>1382</sup>

---

<sup>1381</sup> Sobre el Licenciamiento Ambiental y las nuevas reglas de fiscalización, véase SAMPAIO, Patrícia y BARROS FIDALGO, Carolina. Relevância da atuação da Administração Pública municipal para o desenvolvimento sustentável. In COSTA DE OLIVEIRA, Carina e ROCHA SAMPAIO, Rômulo Silveira da (Orgs.), Instrumentos Jurídicos para a Implementação do Desenvolvimento Sustentável, 1º Ed., FGV, Direito Rio, Programa em Direito e Meio Ambiente, Rio de Janeiro, 2012, pp. 70-72.

<sup>1382</sup> Sobre el Licenciamiento Ambiental y los Municipios en la Ley Complementar nº 140/2011, confróntese NOTA TÉCNICA nº. 005/2012 de la Confederación Nacional de Municipios (CNM), referente al Parecer Técnico sobre la Ley Complementar nº 140/2011, de 20 de marzo de 2012. Disponible en <<http://www.cnm.org.br/>>. Acceso en 03 de abril de 2013.

A tal efecto, con la edición de la Ley Federal Complementar n° 140/2011, el ejercicio de las competencias ambientales de los Municipios ya no dependen de la celebración de acuerdo de cooperación o cualquier otro instrumento con el Estado o el reconocimiento de su competencia. Su competencia se deriva de la propia Constitución y de la reciente Ley Complementar, estando apenas sometida al criterio de poseer estructura suficiente y estar preparado para implementar el Licenciamiento Ambiental y la consecuente fiscalización.<sup>1383</sup>

Cabe señalar, que la nueva ley, a diferencia de la Resolución CONAMA N° 237/97, no emplea el término "impactos ambientales directos" que traspasen los límites territoriales a fin de determinar la competencia, teniendo en cuenta la grande dificultad práctica en frente a la complejidad sistémica del medio ambiente, para definir cuál es el impacto directo o indirecto.<sup>1384</sup> A su vez, innova el tema adoptando la terminología "impacto ambiental de ámbito local", consagrando y definiendo así el criterio de "interese local" como elemento de atribución de competencia y de actuación de los Municipios.

Sin embargo, la novedad es que la delimitación de lo que es impacto ambiental de ámbito local de determinada actividad o emprendimiento para fines de establecimiento de competencia, depende del establecimiento de las referidas tipologías instituidas y definidas por los Consejos Estadales de Medio Ambiente, observándose los aspectos relativos al porte, potencial de contaminación y la naturaleza de la actividad.<sup>1385</sup>

---

<sup>1383</sup> Según dispone la NOTA TÉCNICA n°. 005/2012 de la Confederación Nacional de Municipios (CNM), "Importante também clarear que ao definir na lei complementar a competência acabase na relação dos Estados, ou de alguns Estados, onde os Municípios eram submetidos a exigências de delegação, habilitação e/ou qualificação do ente municipal para exercer o direito constitucional de licenciar as atividades e empreendimentos de impacto local. Pode o Município, segundo o previsto na LC140/2011, iniciar imediatamente a exercer seu direito não dependendo de qualquer tipo de transferência, delegação, qualificação ou habilitação e muito menos se submetendo à assinatura de convênio. Saliente-se aqui que, o ente municipal pode fazê-lo, mas deve estar preparado para tal e muitos dos Municípios do nosso país o estão". Confróntese NOTA TÉCNICA n°. 005/2012 de la Confederación Nacional de Municipios (CNM), referente al Parecer Técnico sobre la Ley Complementar n° 140/2011, de 20 de marzo de 2012, p. 03. Disponible en <<http://www.cnm.org.br/>>. Acceso en 12 de marzo de 2013.

<sup>1384</sup> GOMES MOREIRA, João Batista. Competência comum para o licenciamento ambiental. *Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, Brasília*, v. 24, n. 7, p. 52, jul. 2012. Disponible en: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/49742>>. Acceso en: 02 oct. 2012.

<sup>1385</sup> GUERRA, Sidney. O Licenciamento Ambiental de acordo com a LC 140/2011. *Revista de Direito Ambiental*, v. 17, n. 66, abr./jun. 2012, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 2012, pp. 164-165.

Es decir, el concepto de impacto ambiental local pasa a ser delimitado por un criterio ahora determinado expresamente por la ley, es decir, será aquello definido por los Consejos Estadales en instrumento propio. Este instrumento es la tipología que establezca las actividades que causen o puedan causar impacto ambiental local, teniendo en cuenta los criterios de porte, potencial de contaminación y la naturaleza de la actividad.

También, de forma novedosa, la Ley se les atribuye competencia para las actividades o emprendimientos ubicados en unidades de conservación instituidas por el Municipio, excepto en áreas de Protección Ambiental (APAs). Luego, a partir de ahora, con base en el nuevo criterio del Ente Federativo instituidor de la Unidad de Conservación para definición de la competencia licenciadora, los Municipios son competentes para promover el Licenciamiento Ambiental de las actividades o emprendimientos ubicadas o desarrolladas en unidades de conservación instituidas por el Municipio, salvo en las Áreas de Protección Ambiental (APAs).<sup>1386</sup>

Igualmente en cuanto a la aprobación a la supresión y el manejo de vegetación, de forestas y formaciones sucesoras en bosques públicos municipales y en las unidades de conservación instituidas por el Municipio, excepto en las Áreas de Protección Ambiental (APAs). De la misma manera, en lo que se refiere a la aprobación a la supresión y el manejo de vegetación, de forestas y formaciones sucesoras en los emprendimientos licenciados o autorizados ambientalmente por los Municipios.<sup>1387</sup>

De tal manera, la competencia ambiental en relación a tales actos de consentimiento de la Administración Pública, se convierte, en regla general, del Ente competente para el Licenciamiento Ambiental o el que instituyó la unidad de conservación donde la intervención se llevará a cabo.

La misma reserva se hace sobre el Licenciamiento Ambiental de actividades o emprendimientos ubicados en Áreas de Protección Ambiental (APAs), dónde se

---

<sup>1386</sup> Véase el artículo 9º, XIV, b.

<sup>1387</sup> Véase el artículo 9º, XV, a y b, respectivamente.

aplica para Autorización de supresión de vegetación y la aprobación del manejo, cuyos criterios son distintos, como veremos a continuación.

Notase que la nueva Ley Complementar pretende descentralizar la ejecución de los actos de protección del medio ambiente, fortaleciendo la actuación de los Municipios en el tema ambiental, atribuyendo a ellos competencias específicas, como por ejemplo la aprobación a la supresión y el manejo de vegetación, de forestas y formaciones sucesoras en los emprendimientos licenciados o autorizados ambientalmente por los Municipios.<sup>1388</sup>

Al Distrito Federal, compite el Licenciamiento Ambiental de actividades o emprendimientos de competencia de los Estados y Municipios, según dispone el artículo 10.<sup>1389</sup> A tal efecto, son acciones administrativas del Distrito Federal las previstas en los artículos 8º y 9º, por lo tanto, cumulativamente, las competencias estatales y municipales para el Licenciamiento Ambiental.

Todavía, en cuanto a las atribuciones relativas a la Autorización de manejo y supresión de vegetación, el artículo 11 de la novedosa Ley expresa que la se podrá establecer sus propias reglas, considerada su caracterización como una vegetación primaria o secundaria en las diferentes etapas de regeneración, así como la existencia de especies de flora o fauna silvestre en peligro de extinción. Ya el artículo 19 dice que el manejo y la supresión de vegetación en las situaciones o áreas no arropadas por esta Ley Complementar, obedecerán a legislación vigente.<sup>1390</sup> Es decir, los dispositivos referidos adoptan el principio da especialidad, de modo que impide la aplicación de la Ley Federal Complementar nº 140/2011 en determinados casos concretos.

### **10.3 - Licenciamiento Ambiental de actividades o emprendimientos localizados en Áreas de Protección Ambiental (APAs)**

---

<sup>1388</sup> THOMÉ DA SILVA, Romeu Faria. Comentários sobre a nova Lei de Competências matéria ambiental (LC 140, de 08.12.2011). Revista de Direito Ambiental, v. 17, n. 66, abr./jun. 2012, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 2012, p. 59.

<sup>1389</sup> Así dispone el artículo 10: Art. 10. São ações administrativas do Distrito Federal as previstas nos arts. 8º e 9º.

<sup>1390</sup> Confróntese el artículo 11 y 19, respectivamente.

El Licenciamiento Ambiental de actividades o emprendimientos localizados en Áreas de Protección Ambiental (APAs) ha pasado a tener reglamento propio con la nueva Ley, que de forma novedosa, excluyó el criterio del Ente Federativo instituidor de la Unidad de Conservación para establecer la competencia ambiental. Llevando en cuenta las características peculiares de las Áreas de Protección Ambiental (APAs), el artículo 12 dispuso que para ellas, los criterios específicos son los preestablecidos en los artículos 7º, XIV, a”, “b”, “e”, “f” y “h”, 8º, “a” y 9º, XIV de la ley.

Luego, la competencia para el Licenciamiento Ambiental en Área de Protección Ambiental (APA) se define, en regla general, por el criterio de la extensión del impacto ambiental de la actividad, independientemente de que el Área de Protección Ambiental sea Federal, Estadual Municipal. A tal efecto, esto significa que pueden el IBAMA, el Estado o el Municipio ser competentes para Licenciar actividades o emprendimientos dentro de APAs.

Recientemente, ha manifestado el Tribunal Regional Federal de la 2ª Región ratificando este señalamiento:

**" E M E N T A**

**AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DANO AMBIENTAL. TRANSPETRO. JUSTIÇA FEDERAL. COMPETÊNCIA. IBAMA. INTERESSE. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. PRAIAS MARITIMAS E MAR TERRITORIAL. DOMÍNIO DA UNIÃO FEDERAL. INCIDÊNCIA DO ARTIGO 20, INCISOS IV E VI, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E DA A LEI COMPLEMENTAR Nº 140/2011. PROVIMENTO.**

1 - Cuida-se de agravo de instrumento interposto objetivando a reforma de decisão que declarou a incompetência absoluta da Justiça Federal para o processamento e julgamento da ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público Federal.

2 - Ao contrário do consignado pelo ilustre Magistrado, na esteira da jurisprudência do E. Superior Tribunal de Justiça, a presença do Ministério Público Federal, que é órgão da União Federal, a teor do artigo 128, inciso I, alínea ‘a’ da Constituição Federal, por si só, já atrai a competência para processar e julgar a causa para a Justiça Federal, nos termos do artigo 109, inciso I, também da Carta Magna.

3 - Esta Corte tem se posicionado em inúmeras ações civis públicas e agravos de instrumento decorrentes de ACPs, cujo objeto tem sido também dano ambiental em área pertencente à Estação Ecológica de Tamoios, no Município de Angra dos Reis. Nesses casos, certo é que o IBAMA tem estado presente em todas essas ações, no mínimo através de relatórios acostados aos autos pelo autor a título de instrução probatória.

4 - Ainda que a área em questão tenha sido criada por Decreto Estadual, certo é que as zonas costeiras, além de serem consideradas patrimônio nacional pela Constituição Federal, são também área de preservação ambiental, conforme estatui a Lei nº 7.661/88, regulamentada pelo Decreto nº 5.300/04, cujo artigo 12 atribui ao IBAMA diversas atribuições com relação a tais zonas.

5 – Só o fato de o dano ambiental ter acontecido no mar territorial já justifica a competência federal, pois as praias marítimas e o mar territorial são de domínio da União Federal, nos termos do artigo 20, incisos IV e VI, da Constituição Federal. A Lei Complementar nº 140/2011 atribui àquele ente a competência para licenciar e fiscalizar as atividades de que possam ocorrer danos potenciais no mar territorial.

6 - Agravo de instrumento provido."

Lo único es que no se define esa competencia exclusivamente con base en el criterio del Ente Federativo instituidor de la Unidad de Conservación. De tal manera, será necesario evaluar la competencia de cada caso específico de acuerdo con los demás criterios establecidos en los referidos artículos 7º, 8º y 9º. Ello porque, de acuerdo con los criterios definidos por el artículo 12, cuando la actividad o emprendimiento estuvieren en Área de Protección Ambiental (APA), la competencia para el Licenciamiento Ambiental será del Ente que detener competencia de acuerdo con estos otros criterios instituidos.

En consecuencia, por regla general, la competencia será de los Estados, tras la previsión genérica dispuesta en el artículo 8º, inciso XIV, aunque la misma podrá ser Municipal en caso de actividad que cause impacto apenas de ámbito local, en los términos del artículo 9º, inciso XIV. Igualmente, podrá ser competente el IBAMA en caso de actividades o emprendimientos localizados a la vez, en APA y en dos o más Estados, o para emprendimientos de carácter militar, según dispone el artículo 7º, 7º, XIV, a”, “b”, “e”, “f” e “h”.<sup>1391</sup>

#### **10.4 - El Licenciamiento Ambiental Único y sus principales características**

---

<sup>1391</sup> Sobre la definición del Ente Federativo responsable por el Licenciamiento Ambiental de las Áreas de Protección Ambiental (APAs), véase la ORIENTACIÓN JURÍDICA NORMATIVA (OJN) de la Abogacía General de la Unión (AGU), a través de la Procuraduría Federal Especializada junto al IBAMA - PFE/IBAMA nº 43/2012/PFE/IBAMA, relativa al tema de la Competencia do IBAMA para licenciar emprendimientos tras la publicación da Ley Complementar nº 140/2011, pp. 10-11. Disponible en la página web de la Abogacía General de la Unión < [http://www.agu.gov.br/sistemas/site/TemplateTexto.aspx?idConteudo=96663&id\\_site=1514](http://www.agu.gov.br/sistemas/site/TemplateTexto.aspx?idConteudo=96663&id_site=1514)>. Acceso en 08 abr. 2013.



La Ley Federal Complementar n° 140/11, siguiendo la misma orientación de la Resolución CONAMA n° 237/97 (artículo 7°), trajo en su artículo 13 la previsión expresa de la obligatoriedad del Licenciamiento Único, a ser realizado por un único Ente federativo, habiendo, sin embargo, la posibilidad de manifestación de los demás Entes de la Federación, aunque tal manifestación no tiene carácter vinculante para el Ente licenciador.

Enuncia el artículo 13:

"Art. 13. Os empreendimentos e atividades são licenciados ou autorizados, ambientalmente, por um único ente federativo, em conformidade com as atribuições estabelecidas nos termos desta Lei Complementar.

§ 1º Os demais entes federativos interessados podem manifestar-se ao órgão responsável pela licença ou autorização, de maneira não vinculante, respeitados os prazos e procedimentos do licenciamento ambiental.

§ 2º A supressão de vegetação decorrente de licenciamentos ambientais é autorizada pelo ente federativo licenciador.

§ 3º Os valores alusivos às taxas de licenciamento ambiental e outros serviços afins devem guardar relação de proporcionalidade com o custo e a complexidade do serviço prestado pelo ente federativo."

El objetivo principal de la mencionada previsión legal es definir el Órgano Licenciador y así, traer a la evidencia, la seguridad jurídica a los emprendimientos y al medio ambiente. Con esta medida, estarían resueltas diversas cuestiones como: el problema de constitucionalidad del dispositivo; los disturbios con la superposición de Licenciamientos Ambientales; la falta de seguridad jurídica en el proceso de Licenciamiento Ambiental y los respectivos perjuicios causados a los emprendedores y al medio ambiente.<sup>1392</sup>

Su párrafo 1º señala que los otros Entes federativos que estén interesados pueden manifestarse junto al órgano responsable por la Licencia o Autorización, de

---

<sup>1392</sup> Sobre el Licenciamiento Ambiental Único y la nueva Lei Complementar n°140/2011, confróntese SILVA, Bruno Campos, "O licenciamento ambiental único e outros aspectos relevantes da lei complementar n. 140/2011". In: SILVA, Romeu Thomé Faria da. (organizador). Questões Controvertidas de Direito Ambiental/Difusos e Coletivos/Consumidor. Ediora JusPodivm, Salvador, 2013, que sigue pendiente de publicación.

manera no vinculante, respetando los plazos y procedimientos del Licenciamiento Ambiental. De acuerdo con este enfoque, los Entes federativos pueden manifestarse en el proceso de Licenciamiento Ambiental, pero sus opiniones no poseen carácter vinculante junto al Órgano competente. En este contexto, no hay obligación por parte del Órgano Ambiental competente de acatar las referidas manifestaciones de los demás Entes de la Federación brasileña.<sup>1393</sup>

El Licenciamiento Ambiental deberá ser integrado con la Autorización de supresión de vegetación que corresponderá al Ente federativo Licenciador, y los valores cobrados deberán ser proporcionales a los servicios prestados por el Ente público, según disponen los párrafos 2º y 3º del artículo 13. En este punto, el legislador ha dado especial atención al principio de eficiencia administrativa y la seguridad jurídica de los administrados, respetando la proporcionalidad que se debe ser verificada entre las tasas para el Licenciamiento Ambiental y el coste real y complejidad del servicio prestado por el órgano licenciador, llevándose en cuenta el objetivo de protección integrada del medio.

Por otra parte, el tema dispuesto en el artículo 13 nos es tranquilo en la doctrina reciente sobre la novedosa Ley, así que viene siguiendo las mismas polémicas abarcadas en la época de la Resolución CONAMA nº 237/97, en su artículo 7º. La cuestión continua controvertida y es debatida por la doctrina con diferentes argumentos, de modo que aún no está consolidada de manera definitiva.

### **10.5 - Plazo: características relevantes**

La Ley Federal Complementar nº 140/2011 finalmente concretizó la preocupación por los constantes retrasos de Órganos Ambientales en los procesos de Licenciamientos Ambientales actualmente efectuados, conforme dispone su artículo 14:

Art.14. Os órgãos licenciadores devem observar os prazos estabelecidos para tramitação dos processos de licenciamento.

§1º As exigências de complementação oriundas da análise do empreendimento ou atividade devem ser comunicadas pela autoridade

---

<sup>1393</sup> SELBACH, Leonardo Luiz. O Regime das Autorizações Ambientais no Brasil: Breves notas sobre a novel regulamentação. Revista Catalana de Dret Ambiental, vol. III, núm. 01, 2012, pp. 09-10.

licenciadora de uma única vez ao empreendedor, ressalvadas aquelas decorrentes de fatos novos.

§2º As exigências de complementação de informações, documentos ou estudos feitas pela autoridade licenciadora suspendem o prazo de aprovação, que continua a fluir após o seu atendimento integral pelo empreendedor.

§3º O decurso dos prazos de licenciamento, sem a emissão da licença ambiental, não implica emissão tácita nem autoriza a prática de ato que dela dependa ou decorra, mas instaura a competência supletiva referida no art. 15.

§4º A renovação de licenças ambientais deve ser requerida com antecedência mínima de 120 (cento e vinte) dias da expiração de seu prazo de validade, fixado na respectiva licença, ficando este automaticamente prorrogado até a manifestação definitiva do órgão ambiental competente.

Además de la expresa previsión de obediencia a los plazos, el dispositivo trata de las formas en que se podrá haber complementación de datos, determinando su exigencia por apenas una única vez al emprendedor, excepto en caso de hecho nuevo. Igualmente señala que la necesidad de complementación adicional suspenderá el plazo para la finalización del Licenciamiento Ambiental hasta que el emprendedor cumpla con las informaciones requeridas en su totalidad.

El incumplimiento del plazo por el Ente público competente ya no implica la aprobación tácita, siendo prohibida cualquier actividad en el local en Licenciamiento, permitiendo solamente la incidencia de la competencia supletoria de otro Ente<sup>1394</sup>, conforme dice el artículo 14 de la novedosa Ley.

A su vez, la renovación de las Licencias o Autorizaciones Ambientales debe ser solicitada por el emprendedor con al menos 120 días de antelación a su vencimiento y, en este caso, la solicitud de renovación prorroga automáticamente la validez de la Licencia hasta la manifestación definitiva del Órgano Ambiental competente.

---

<sup>1394</sup> El doctrinador Toshio Mukai entiende que si en caso de transcurrir el plazo sin la expedición de la Licencia o Autorización Ambiental resultar perjuicios al emprendedor, cabrá responsabilidad civil a favor de este. Véase MUKAI, Toshio. A Lei Complementar nº 140, de 08 de dezembro de 2011, que fixa diretrizes para a cooperação entre os entes federativos em matéria ambiental. Fórum de Direito Urbano e Ambiental, Belo Horizonte, v. 10, nº 60, nov./dez. 2011. Disponible en: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/43206>>. Acceso eN: 5 abr. 2013.

El artículo 14 trajo previsión expresa de que los Órganos Ambientales deben observar los plazos de duración del Licenciamiento, la suspensión del plazo por petición de exigencias complementares y la prórroga tácita de las Licencias mientras no decididas por el Órgano Ambiental competente sobre su renovación. Cabe señalar que, en general, los plazos para el Licenciamiento Ambiental y otros relacionados con esta actividad, todavía están regulados por los artículos 14° y 18° de la Resolución CONAMA 237/1997, que sigue vigente en lo que no contrariar la Ley Complementar n° 140/2011<sup>1395</sup>. A tal efecto, notase que este dispositivo inserta el Principio Constitucional de la Razonabilidad de la duración del proceso, sea en ámbito administrativo o judicial, según precepto del artículo 5°, LXXVIII de la Constitución Brasileña.<sup>1396</sup>

#### **10.6 - Las acciones administrativas Supletorias y Subsidiarias: diferentes formas de actuación administrativa**

Tras la diferenciación entre actuación supletoria y actuación subsidiaria presentada por la Ley Complementar n° 140/2011 en sus artículos 2° y 3°, los artículos 15 y 16 establecen como estas diferentes y novedosas formas de cooperación pueden ser practicadas en el ámbito del proceso de Licenciamiento Ambiental.

Los referidos artículos están así dispuestos:

"Art. 15. Os entes federativos devem atuar em caráter supletivo nas ações administrativas de licenciamento e na autorização ambiental, nas seguintes hipóteses:

I - inexistindo órgão ambiental capacitado ou conselho de meio ambiente no Estado ou no Distrito Federal, a União deve desempenhar as ações administrativas estaduais ou distritais até a sua criação;

II - inexistindo órgão ambiental capacitado ou conselho de meio ambiente no Município, o Estado deve desempenhar as ações administrativas municipais até a sua criação; e

III - inexistindo órgão ambiental capacitado ou conselho de meio ambiente no Estado e no Município, a União deve desempenhar as ações administrativas até a sua criação em um daqueles entes federativos."

---

<sup>1395</sup> VIDAL DE SOUZA, José Fernando; VON ZUBEN, Erika. O Licenciamento Ambiental e a Lei Complementar n° 140/2011. Cadernos de Direito, Piracicaba, v. 12(23): 11-44, jul.-dez. 2012, p. 40.

<sup>1396</sup> Sobre el plazo en el Licenciamiento Ambiental tras la Ley Federal Complementar n° 140/2011, Veáse SELBACH, Leonardo Luiz. O Regime das Autorizações Ambientais no Brasil: Breves notas sobre a novel regulamentação. Revista Catalana de Dret Ambiental, vol. III, núm. 01, 2012, pp. 13-14.

"Art. 16. A ação administrativa subsidiária dos entes federativos dar-se-á por meio de apoio técnico, científico, administrativo ou financeiro, sem prejuízo de outras formas de cooperação.

Parágrafo único. A ação subsidiária deve ser solicitada pelo ente originariamente detentor da atribuição nos termos desta Lei Complementar."

Notase que los Entes federativos deben actuar en carácter supletorio en acciones administrativas de Licenciamiento e en la Autorización Ambiental en caso de falta de Órgano Ambiental capacitado o de Consejo Ambiental, hasta que se arranque su constitución, o aún en caso de incumplimiento del plazo de Licenciamiento Ambiental, como ya visto en el artículo 14. En los casos previstos, la actuación supletoria debe ser realizada por la Unión en los Estados y por los Estados en los Municipios.<sup>1397</sup>

Las actuaciones subsidiarias sólo podrán producirse a petición del Ente federativo competente, así que en estos casos el auxilio del Ente requerido demandado se puede darse por medio de apoyo técnico, científico, administrativo o financiero, aparte de otras formas de cooperación.<sup>1398</sup>

En ambos los casos, la delegación de competencia ambiental debe observar los requisitos de legalidad, formalidad y publicidad, más allá de ser formalizada por instrumento legal pertinente. La norma en cuestión exigió la formalización a través de una celebración de un instrumento de cooperación, sea Convenio o Acuerdo de Cooperación. Será convenio cuando haya repase de recursos financieros y Acuerdo de Cooperación en el caso de no haber ningún tipo de repase financiero.<sup>1399</sup>

---

<sup>1397</sup> En el sentido de la inconstitucionalidad de Licenciamiento Ambiental único véase LEME MACHADO, Paulo Affonso. *Legislação Florestal (Lei 12.651/2012) e Competência e Licenciamiento Ambiental (Lei Complementar 140/2011)*. Ed. Malheiros, São Paulo, 2012, p. 84.

<sup>1398</sup> Confróntese la NOTA TÉCNICA n.º 005/2012 de la Confederación Nacional de Municipios (CNM), referente al Parecer Técnico sobre la Ley Complementar n.º 140/2011, de 20 de marzo de 2012, pp. 11-12. Disponible en <<http://www.cnm.org.br/>>. Acceso en 10 de abr. de 2013.

<sup>1399</sup> Sobre las formas e instrumentos de delegación de competencia ambiental, véase la ORIENTACIÓN JURÍDICA NORMATIVA (OJN) de la Abogacía General de la Unión (AGU), a través de la Procuraduría Federal Especializada junto al IBAMA - PFE/IBAMA n.º 43/2012/PFE/IBAMA, relativa al tema de la Competencia do IBAMA para licenciar emprendimientos tras la publicación da Ley Complementar n.º 140/2011, pp. 12-15. Disponible en la página web de la Abogacía General de la Unión <[http://www.agu.gov.br/sistemas/site/TemplateTexto.aspx?idConteudo=96663&id\\_site=1514](http://www.agu.gov.br/sistemas/site/TemplateTexto.aspx?idConteudo=96663&id_site=1514)>. Acceso en 09 abr. 2013.

## **10.7 - El Licenciamiento Ambiental y la Fiscalización tras la Ley Federal Complementar n° 140/2011**

La Ley Federal Complementar n°140/11 regula la cooperación también en cuanto al poder de fiscalización, innovando en el sentido de relacionar la competencia para el ejercicio de poder policía ambiental de fiscalización con la competencia para el Licenciamiento Ambiental de la actividad o emprendimiento. Sin duda, este tema ven generando muchas discusiones jurídicos, cuyas cuales veremos más adelante.

El artículo 17 señala la novedosa regla:

"Art. 17. Compete ao órgão responsável pelo licenciamento ou autorização, conforme o caso, de um empreendimento ou atividade, lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo para a apuração de infrações à legislação ambiental cometidas pelo empreendimento ou atividade licenciada ou autorizada.

§ 1º Qualquer pessoa legalmente identificada, ao constatar infração ambiental decorrente de empreendimento ou atividade utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores, pode dirigir representação ao órgão a que se refere o caput, para efeito do exercício de seu poder de polícia.

§ 2º Nos casos de iminência ou ocorrência de degradação da qualidade ambiental, o ente federativo que tiver conhecimento do fato deverá determinar medidas para evitá-la, fazer cessá-la ou mitigá-la, comunicando imediatamente ao órgão competente para as providências cabíveis.

§ 3º O disposto no caput deste artigo não impede o exercício pelos entes federativos da atribuição comum de fiscalização da conformidade de empreendimentos e atividades efetiva ou potencialmente poluidores ou utilizadores de recursos naturais com a legislação ambiental em vigor, prevalecendo o auto de infração ambiental lavrado por órgão que detenha a atribuição de licenciamento ou autorização a que se refere o caput."

Inicialmente, de acuerdo con la cabeza del artículo 17, la regla general es de que "quien Licencia es lo mismo quien fiscaliza", es decir, la fiscalización y el consecuente proceso administrativo de apuración de infracciones ambientales de los emprendimientos y actividades autorizadas o licenciadas compite a lo mismo Ente

federativo con atribuciones para el Licenciamiento Ambiental de la actividad o emprendimiento.<sup>1400</sup>

Reglamentando el artículo 225 de la Constitución Federal brasileña, el párrafo 1º de artículo 17, de igual modo que ya previsto en la Ley Federal nº 9.609/98, que trata de los crímenes ambientales, anuncia que cualquier persona identificada legalmente, al constatar infracciones ambientales resultantes de emprendimiento o actividad utilizadora de recursos ambientales, efectiva o potencialmente contaminantes, puede conducir representación al Órgano Ambiental Licenciador, con el fin de ejercicio de su poder de policía.

El párrafo 2º trajo la obligatoriedad del Ente federativo que constatar casos de inminencia o ocurrencia de degradación ambiental, independientemente de las atribuciones de Licenciamiento o Autorización Ambiental, promover los actos de policía necesarios para evitarla, hacer césala o mitigarla, informando inmediatamente al Órgano Ambiental competente para tomar la providencias apropiadas.<sup>1401</sup> Observase que cualquier Ente Federativo está obligado a tomar medidas, o sea, actuar inmediatamente a fin de evitar los daños al conocer una situación de peligro ambiental y hacer consecutivamente la comunicación al Ente de la Federación competente para que proceda de forma pertinente.

La cabeza del artículo 17 impone la regla general, sin embargo, el 3º párrafo señala una excepción fundamental para la interpretación del dispositivo. El dicho párrafo expresa que cualquier Ente federativo puede ejercer la fiscalización de los emprendimientos y actividades potencialmente contaminantes, examinando su compatibilidad con la legislación ambiental vigente.

---

<sup>1400</sup> GOMES MOREIRA, João Batista. Competência comum para o licenciamento ambiental. Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, Brasília, v. 24, n. 7, pp. 51-52, jul. 2012. Disponible en: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/49742>>. Acceso em: 2 out. 2012.

<sup>1401</sup> Sobre el Licenciamiento Ambiental y las nuevas reglas de fiscalización, véase SAMPAIO, Patrícia y BARROS FIDALGO, Carolina. Relevância da atuação da Administração Pública municipal para o desenvolvimento sustentável. In COSTA DE OLIVEIRA, Carina e ROCHA SAMPAIO, Rômulo Silveira da (Orgs.), Instrumentos Jurídicos para a Implementação do Desenvolvimento Sustentável, 1º Ed., FGV, Direito Rio, Programa em Direito e Meio Ambiente, Rio de Janeiro, 2012, pp. 76-77.

De tal manera, el referido dispositivo establece que la competencia constituida en la cabeza del artículo 17 no impide el ejercicio, por los Entes federales, de la atribución común de fiscalización de la conformidad de los emprendimientos y actividades efectiva o potencialmente contaminantes o utilizadoras de los recursos naturales, estando de acuerdo con la legislación ambiental en vigor.<sup>1402</sup>

La reciente jurisprudencia ratifica esta interpretación:

"EMENTA

APELACAO CIVEL 536297 2003.50.01.010587-3

AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IBAMA. ATUAÇÃO. COMPETÊNCIA. LICENÇA CONCEDIDA PELO MUNICÍPIO. LC Nº 140/2011.

.....

Ademais, segundo a nova Lei Complementar nº 140/2011, que fixou normas “para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora”, a atuação do IBAMA deve se dar, no caso, de modo subsidiário.

Confiram-se os artigos 13, 15 e 17 da referida Lei:

Art. 13.....

Art. 15.....

Art. 17.....

Ou seja, nada obsta o IBAMA fiscalizar as atividades que degradam o meio ambiente. Ao contrário: é dever.”<sup>1403</sup>

Es decir, de hecho, la Ley Federal Complementar nº 140/11 mantuvo la competencia común, sin ningún límite del poder de fiscalización, lo que permite su aplicación por todas los Entes federativos. Igualmente conservó, de cierta manera, la competencia supletoria del Órgano Ambiental anteriormente prevista en la Ley Federal nº 6.938/81.

---

<sup>1402</sup> Sobre la continuidad de la competencia común sin cualquier límite de fiscalización, comenta VIDAL DE SOUZA y VON ZUBEN: "De fato, a Lei Complementar 140/11 manteve a competência comum, sem qualquer limite do poder de fiscalização, o que permite sua aplicação por qualquer órgão, nos moldes do art. 17". Véase VIDAL DE SOUZA, José Fernando; VON ZUBEN, Erika. O Licenciamento Ambiental e a Lei Complementar nº 140/201. Cadernos de Direito, Piracicaba, v. 12(23): 11-44, jul.-dez. 2012, p. 40.

<sup>1403</sup> Véase el fallo del Tribunal Regional Federal 2ª Región (TRF 2ª), Recurso de Apelacion Cível nº 536297 2003.50.01.010587-3, Sexta Turma Especializada, Relator: Desembargador Federal GUILHERME COUTO DE CASTRO, juzgado en 30/01/2012.



Sin embargo, una vez más innovando, para impedir el "bis in idem", es decir, evitar la doble penalización por un mismo hecho, además de la evitar la superposición del ejercicio de las competencias ambientales, la Ley previó que en el caso de infracciones ambientales prevalecerá el auto de infracción labrado por el Órgano Ambiental del Ente federativo competente para el Licenciamiento o Autorización Ambiental de la actividad o emprendimiento. En tal sentido, existiendo en un proceso un auto de infracción labrado por el Órgano Ambiental licenciador por el mismo hecho, en contra al mismo sujeto pasivo y por el mismo tipo de infracción, deberá el proceso ser archivado. La multa del Órgano licenciador competente sustituye la multa de los demás Entes federativos en todos los aspectos.

La previsión del que prevalecerá el auto de infracción del Órgano Ambiental Licenciador apenas objetiva evitar cualquier posibilidad de la doble sanción por el mismo hecho, así como la superposición de la actividad administrativa, en contradicción con el principio de eficiencia.<sup>1404</sup>

Por lo tanto, no se confunde la actividad del Licenciamiento Ambiental con la actividad de fiscalizar y, aunque la norma haya establecido la prevalencia del auto de infracción labrado por el Órgano Licenciador, no está prohibido el desarrollo, por los Entes de la federación, de las competencias administrativas que se les fueron atribuidas por los artículos 23, III, VI y VII; e 225, § 1º, de la Constitución Federal Brasileña, debiendo así ser preservada la responsabilidad de todos ellos en la protección del medio ambiente, aunque sea en carácter supletorio tras la omisión del Ente competente.

Sin duda, este tema también es uno de los más controvertidos en la novedosa Ley. Parte de la doctrina argumenta algunos puntos de inconstitucionalidad e ilegalidad del artículo 17 y sus apartados.

## **10.8 - Condiciones de vigencia de la Ley Federal Complementar nº 140/2011**

---

<sup>1404</sup> THOMÉ DA SILVA, Romeu Faria. Comentários sobre a nova Lei de Competências matéria ambiental (LC 140, de 08.12.2011). Revista de Direito Ambiental, v. 17, n. 66, abr./jun. 2012, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 2012, p. 73.

El capítulo IV, en ámbito de las disposiciones transitorias cuida, a través de los artículos 18 y 19, de las condiciones de vigencia de la Ley Federal Complementar n° 140/2011.

El artículo 18 combinado con el artículo 22<sup>1405</sup> de la novedosa normativa destaca que no se deben aplicar las nuevas reglas a los procesos de Licenciamiento y Autorización Ambiental empezados hasta la fecha de 08/12/2011, es decir, antes de la entrada en vigor de la dicha Ley, que fue en 09/12/2011.<sup>1406</sup> Luego, notase que la nueva Ley garantiza la continuidad, asegurada en la legislación anterior, de los procesos de Licenciamiento y Autorización Ambiental iniciados antes de su vigencia, buscando evitar perjuicios a los Entes federativos, a los administrados y al propio medio ambiente llevando en cuenta el probable análisis conturbado causado por la confusión de fechas y procedimientos.<sup>1407</sup>

El párrafo 1° condiciona la aplicación de la Ley a la determinación de las tipologías establecidas por acto del Poder Público, propuestas por la Comisión Tripartita Nacional, en caso de competencia administrativa de la Unión. El párrafo 2°, de manera semejante señala que la aplicación de norma novedosa depende de algunas reglamentaciones futuras, a ejemplo del condicionamiento a la edición de la decisión del respectivo Consejo Estadual, observando la competencia administrativa de los Municipios y sus aspectos peculiares.

---

<sup>1405</sup> Así disponen los referidos artículos: Art. 18. Esta Lei Complementar aplica-se apenas aos processos de licenciamento e autorização ambiental iniciados a partir de sua vigência. § 1º Na hipótese de que trata a alínea “h” do inciso XIV do art. 7º, a aplicação desta Lei Complementar dar-se-á a partir da entrada em vigor do ato previsto no referido dispositivo. § 2º Na hipótese de que trata a alínea “a” do inciso XIV do art. 9º, a aplicação desta Lei Complementar dar-se-á a partir da edição da decisão do respectivo Conselho Estadual. § 3º Enquanto não forem estabelecidas as tipologias de que tratam os §§ 1º e 2º deste artigo, os processos de licenciamento e autorização ambiental serão conduzidos conforme a legislação em vigor. Art. 22. Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

<sup>1406</sup> Confrótese el fallo de la VARA FEDERAL AMBIENTAL Y AGRÁRIA DE LA SUBSECCIÓN JUDICIÁRIA DE FLORIANÓPOLIS, em la Ación Civil Pública n° 5013424-86.2012.404.7200/SC, Juiz Federal RAFAEL SELAU CARMONA, juzgado en 25/07/2012.

<sup>1407</sup> Sobre el marco temporal de la Ley Complementar n° 140/2011, confrontese la ORIENTACIÓN JURÍDICA NORMATIVA (OJN) de la Procuraduría Federal Especializada junto al IBAMA - PFE/IBAMA n° 43/2012/PFE/IBAMA, relativa al tema de la Competencia do IBAMA para licenciar emprendimientos tras la publicación da Ley Complementar n° 140/2011, pp. 04-05. Disponible en la página web de la Abogacía General de la Unión < [http://www.agu.gov.br/sistemas/site/TemplateTexto.aspx?idConteudo=96663&id\\_site=1514](http://www.agu.gov.br/sistemas/site/TemplateTexto.aspx?idConteudo=96663&id_site=1514)>. Acceso en 06 abr. 2013.

Y por último, el párrafo 3º determina que los procesos de Licenciamiento y Autorización Ambiental serán conducidos conforme la legislación en vigor hasta cuando no fueren establecidas las tipologías descritas en los párrafos anteriores.<sup>1408</sup>

El artículo 19 hace referencia al manejo y la supresión de vegetación en áreas no previstas por la Ley Federal Complementar nº 140/2011, desatancando que serán conducidas en los términos de la legislación vigente.<sup>1409</sup>

### **10.9 - Las modificaciones instituidas en la Política Nacional del Medio Ambiente - Ley Federal nº 6.938/81**

Ya hemos visto en tópico anterior que la Ley Federal Complementar nº 140/2011, en sus artículos 20 y 21, instituyó algunas modificaciones importantes en la Ley Federal nº 6.938/81, que como ya hemos visto, creó la Política Nacional del Medio Ambiente. Los cambios fueron realizados precisamente en los artículos 10 y 11 de la Ley de Política Nacional del Medio Ambiente, a través de revocaciones, cambios textuales y novedades en relación a la publicidad, teniendo en cuenta el objetivo de adecúala a la nueva sistemática propuesta por la nueva Ley Federal Complementar en cuanto al Licenciamiento y fiscalización Ambiental.

En resumen, al principio, los cambios influyeron directamente en la competencia ambiental originaria y supletoria del IBAMA para licenciar y fiscalizar, creando, aparentemente, algunas delimitaciones para ellos, además de cambiar los criterios antes adoptados por la Ley Federal nº 6.938/81.<sup>1410</sup>

---

<sup>1408</sup> La doctrina destaca que la definición de la competencia licenciadora con fundamento en la aplicación del nuevo criterio basado por la delimitación del impacto ambiental directo, depende del establecimiento de las tipologías por la Comisión Tripartita Nacional y por los Consejos Estaduales del Medio Ambiente. Véase THOMÉ DA SILVA, Romeu Faria. Comentários sobre a nova Lei de Competências matéria ambiental (LC 140, de 08.12.2011). Revista de Direito Ambiental, v. 17, n. 66, abr./jun. 2012, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 2012, p. 71.

<sup>1409</sup> Véase el artículo 19: Art. 19. O manejo e a supressão de vegetação em situações ou áreas não previstas nesta Lei Complementar dar-se-ão nos termos da legislação em vigor.

<sup>1410</sup> Sobre los cambios en la Ley de la Política Nacional del Medio Ambiente, confróntese en este trabajo el tema relativo al Licenciamiento Ambiental Ordinario en ámbito de la Unión tras la Ley Federal Complementar nº 140/2011.

## **11 - Los principales problemas de la novedosa Ley Federal Complementar n° 140/2011: aspectos formales, materiales y otros**

La novedosa Ley Federal Complementar n° 140/2011 también posee algunos puntos que son cuestionados y discutidos por la doctrina e incluso, en ámbito del Poder Judicial. Actualmente existe una Acción Directa de Inconstitucionalidad (ADI) n° 5747, propuesta ante el Supremo Tribunal Federal brasileño (STF), por la Asociación Nacional de los Servidores de Carrera de Especialista en medio ambiente y PECMA (ASIBAMA)<sup>1411</sup>, cuya la Ministra Relatora es la Excelentísima Señora ROSA WEBER, estando el proceso pendiente de decisión.<sup>1412</sup>

Parte de la doctrina y jurisprudencia reciente defiende la inconstitucionalidad formal y material de varios dispositivos de la Ley Federal Complementar n° 140/2011. Igualmente en la Acción Directa de Inconstitucionalidad está siendo discutida la inconstitucionalidad formal del artículo 17, párrafo 3° y la inconstitucionalidad material de los siguientes dispositivos: artículos 2°, incisos I y II; 4°, incisos V y VI; 7°, párrafo único, e incisos XIII y XIV, "h"; 8°, incisos XIII y XIV; 9°, incisos XIII y XIV; 14, párrafos 3° y 4°; 15; 17, la cabeza y párrafos 2° y 3°, 20 y por último el artículo 21.

Como veremos a continuación, la Asociación Nacional de los Servidores de Carrera de Especialista en Medio Ambiente e PECMA (ASIBAMA) propuso la referida Acción Directa de Inconstitucionalidad (ADI), visando la declaración de inconstitucionalidad integral de la Ley Federal Complementar n° 140/2011, en su caso, la inconstitucionalidad de los artículos citados en el párrafo anterior.

---

<sup>1411</sup> La ASIBAMA NACIONAL, fundada el 19/08/2006, es una entidad de clase a nivel nacional que representa y reúne a miles servidores del área ambiental federal, y sus asociados son servidores activos, jubilados y pensionistas distribuidos entre el IBAMA, el Ministerio del Medio Ambiente (MMA) y el Instituto Chico Mendes de Conservación de la Biodiversidad (ICMBio). Sobre la Asociación, véase su página web disponible en < <http://asibamanacional.org.br/site/index.php> >. Acceso en 30 de abr. de 2013.

<sup>1412</sup> Confróntese la Acción Directa de Inconstitucionalidad (ADI) n° 5747, propuesta ante el Supremo Tribunal Federal brasileño (STF), por la Asociación Nacional de los Servidores de Carrera de Especialista en medio ambiente e PECMA (ASIBAMA), cuya la Ministra Relatora es la Excelentísima Señora ROSA WEBER, estando el proceso pendiente de decisión. Disponible en < <http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=4757&processo=4757> >, acceso en 05 de abr de 2013.

Aparte de sus argumentos técnicos y jurídicos propios, la ASIBAMA toma por base las exposiciones jurídicas y administrativas presentadas a través de manifestaciones emitidas por Autoridades Federales, en cuanto al análisis de inconstitucionalidad de la dicha ley. Señala despachos y pareceres administrativos del Ministerio del Medio Ambiente, IBAMA, Ministerio Público Federal y de la Abogacía General de la Unión (AGU)<sup>1413</sup>, que en su momento, emitieron algunas manifestaciones no solo a respecto de la Ley Federal Complementar n° 140/2011, sino también en relación al Proyecto de Ley que la antecedió.

Sin embargo, por otra parte, también existen doctrinadores que rechazan los argumentos expuestos en la Acción Directa de Inconstitucionalidad, defendiendo la legalidad y constitucionalidad de la Ley Federal Complementar n° 140/2011. Más allá de ellos, otras Autoridades Federales, como por ejemplo: la propia Abogacía General de la Unión (AGU), mediante manifestaciones de sus distintos órganos; el Ministerio Público Federal; el Senado Federal y algunas Asociaciones competentes. Todos ellos participan en el referido proceso judicial que actualmente tramita en el Supremo Tribunal Federal (STF), emitiendo sus consideraciones a respecto del tema y posicionándose todos a favor de la constitucionalidad de la referida Ley Federal Complementar, como veremos a continuación.

Es decir, Ley Federal Complementar n° 140/2011 también ya nasce despertando discusiones polémicas y controvertidas que están siendo debatidas, no solo por la actual doctrina, como también está pendiente de manifestación judicial por el Órgano máximo de la Justicia brasileña, representada por el Supremo Tribunal Federal (STF).

En este contexto, el primer punto a ser cuestionado se refiere a la supuesta inconstitucionalidad formal por no haber sido respetado el proceso legislativo previsto

---

<sup>1413</sup> De conformidad con el artículo 131 de la Constitución Federal, la Abogacía General de la Unión (AGU) es la Institución que, directamente o a través de un organano vinculado, representa a la Unión de manera judicial o extrajudicialmente, siendo su responsabilidad, bajo ley complementar que establecer sobre su organización y funcionamiento, las actividades consultoría y asesoramiento jurídico del Poder Ejecutivo. Actúa en carácter consultivo y contencioso y posee distintos órganos responsables por el desarrollo de tals funciones. Sobre las funciones institucionales de la AGU, véase su página web oficial, disponible en [http://www.agu.gov.br/sistemas/site/TemplateTexto.aspx?idConteudo=200643&ordenacao=1&id\\_site=10742](http://www.agu.gov.br/sistemas/site/TemplateTexto.aspx?idConteudo=200643&ordenacao=1&id_site=10742). Acceso en 30 de abr. de 2013.

en el artículo 65 de la Constitución Federal<sup>1414</sup>. Alegase que el artículo 17, párrafo 3º de la Ley Federal Complementar n° 140/11 padece de inconstitucionalidad formal, bajo el argumento de que las enmiendas ofrecidas por el Pleno del Senado Federal al respectivo proyecto de ley, habría supuesto la modificación del contenido normativo del dispositivo citado; hecho que evidenciaría la devolución del proyecto a la Casa iniciadora, es decir, a la Cámara de los Diputados. Por tanto, llevándose en cuenta que las enmiendas lanzadas por el Senado Federal no fueron objeto de un nuevo examen por la Cámara de los Diputados, habría una violación clara de la norma de procedimiento legislativo anunciada en el artículo 65, párrafo único, de la Constitución Federal Brasileña.<sup>1415</sup>

Por otra parte, todos los pareceres y manifestaciones en ámbito de la referida Acción Directa de Inconstitucionalidad, defienden la constitucionalidad del artículo 17 y su párrafo 3º, bajo el argumento de que la enmienda de redacción hecha por el Senado Federal no provocó cambios sustanciales en el texto normativo a fin de justificar la devolución del proyecto de ley a la Casa iniciadora para una nueva deliberación. Añadieron jurisprudencias en el sentido de que no hay necesidad de retorno a la Casa iniciadora cuando los cambios de redacción realizados en el curso del proceso legislativo no modifican de forma sustancial el sentido de las proposiciones al final aprobadas. En este contexto, la Ley Federal Complementar n° 140/2011 resultó del correcto proceso legislativo y no padece de vicio de constitucionalidad.<sup>1416</sup>

De otro lado, como hemos visto, algunas posiciones jurídicas defienden la inconstitucionalidad material de los siguientes artículos: 2º, incisos I y II; 4º, incisos V y VI; 7º, párrafo único, e incisos XIII y XIV, "h"; 8º, incisos XIII y XIV; 9º, incisos

---

<sup>1414</sup> El artículo 65 de la Constitución Federal Brasileña dice: "Artículo 65: o projeto de lei aprovado por uma Casa será revisto pela outra, em um só turno de discussão e votação, e enviado à sanção ou promulgação, se a Casa revisora o aprovar. ou arquivado, se o rejeitar. Parágrafo único. Sendo o projeto emendado, voltará à Casa iniciadora."

<sup>1415</sup> Confrontese el Parecer n° 771/2011/CGAJ/CONJUR/MMA, de la Abogacía General de la Unión (AGU), a través de la Consultoría General de la Unión (CGU) junto al Ministerio del Medio Ambiente, relativo a la manifestación sobre el proyecto de Ley Complementar n° 01/2010, hasta entonces en fase de sanción Presidencial.

<sup>1416</sup> Véase el Oficio n°276/2012-PRESID/ADVOSF del Senado Federal Brasileño encamiñado al Supremo Tribunal Federal (STF) a fin de instruir Acción Directa de Inconstitucionalidad (ADI) n° 5747. Disponible en <http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=4757&processo=4757>>. Acceso en 01 de may. de 2013.

XIII y XIV; 14, párrafos 3º y 4º; 15; 17, la cabeza y párrafos 2º y 3º; 20 y por último el artículo 21.

Veremos adelante cada una de las controvertidas cuestiones y la actual situación en que se encuentra la discusión.

El artículo 2º, incisos I y II traen las definiciones de la actuación supletoria y subsidiaria, conceptos estos que para unos no existen en la Constitución Federal. Es decir, no existe en la Carta Magna y por lo tanto no está permitida por ella, siendo definiciones inconstitucionales.<sup>1417</sup> Igualmente, parte de la doctrina y operadores de Derecho adoptan la teoría de que el concepto de la actuación supletoria no contribuye a la mejor técnica legislativa y seguridad jurídica simplemente por el hecho de que está en contra la Constitución, de modo que no objetiva actuaciones excluyentes ni tampoco jerarquizadas, valorando sobre todo acciones conjuntas y coordinadas.<sup>1418</sup>

Sin embargo, prevaleció el entendimiento de que las definiciones de los conceptos y las condiciones para las actuaciones supletorias y subsidiarias, en materia ambiental, de la Unión, Estados, Distrito Federal y Municipios, contribuyen a la integración entre los Entes referidos, evitando la superposición de las competencias comunes y estando de acuerdo con lo que busca el artículo 23 de la Constitución Federal, siendo por lo tanto, constitucional. Tanto es verdad que estos puntos fueron ignorados tanto en la fase del proyecto de ley como en la Acción Directa de

---

<sup>1417</sup> Toshio Mukai defiende la inconstitucionalidad del artículo 2º, I y II destacando lo siguiente: "Existem competências privativas e exclusivas em especial, em âmbito espacial, em âmbito material, os assuntos de âmbito pertencem à competência municipal, os assuntos enumerados pelos artigos 21 e 22 da Constituição são de competência da União e o que não for de competência desta ou dos Municípios pertencem à competência residual estadual. Portanto, falar em competência supletiva ou substitutiva em face do texto constitucional é falar em competências inconstitucionais, que abolem o regime federativo." Véase MUKAI, Toshio. A Lei Complementar nº 140, de 08 de dezembro de 2011, que fixa diretrizes para a cooperação entre os entes federativos em matéria ambiental. Fórum de Direito Urbano e Ambiental, Belo Horizonte, v. 10, n. 60, nov./dez. 2011. Disponible en: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/43206>>. Acceso en: 5 jan. 2012.

<sup>1418</sup> La idea de sustitución indicada en la nueva norma no coincide con el término que ya era utilizado en el artículo 10º, párrafo 3º y artículo 11, párrafo 1º de la Ley Federal nº 6.938/81, que buscaba el carácter de completud, de suplementación y no sustitución. Es la posición defendida en el Parecer Administrativo nº 771/2011/CGAJ/CONJUR/MMA, de la Abogacía General de la Unión (AGU), a través de la Consultoría General de la Unión (CGU) junto al Ministerio del Medio Ambiente, relativo a la manifestación sobre el proyecto de Ley Complementar nº 01/2010, hasta entonces en fase de sanción Presidencial.

Inconstitucionalidad (ADI) n° 5747, de manera que la Ley Federal Complementar n° 140/2011 fue aprobada sin ninguna discusión formal sobre ello.<sup>1419</sup>

La Delegación de atribuciones y actuaciones administrativas de un Ente Federativo a otro igualmente fue atacada y está bajo el control de constitucionalidad ante el Supremo Tribunal Federal (STF). El artículo 4º, incisos V y VI están siendo cuestionados por la doctrina por el hecho de que esta delegación específica sólo puede efectuarse mediante Convenios y no por Ley o por Decreto, bajo pena de violar el artículo 241 de la Constitución Federal<sup>1420</sup>, que trata de los procedimientos de los consorcios públicos y convenios de cooperación entre los Entes federados.<sup>1421</sup>

También serían contrarios a los artículos 23 y 225 de la Constitución Federal, una vez que vislumbran hipótesis de delegación voluntaria y automática del deber de protección del medio ambiente de un Ente federativo a otro. En este contexto, afirma que el Licenciamiento Ambiental es una forma de ejercicio de la protección ambiental que no puede comportar tan grande apertura a la comodidad de un Ente federativo menos desarrollado para con sus deberes ambientales.

A tal efecto, el artículo 4º, inciso V y VI son inconstitucionales teniendo en cuenta que la delegación voluntaria o automática no puede justificar la inercia del Ente Federativo ante un daño ambiental, lo que afronta los artículos 23 y 225 de la

---

<sup>1419</sup> Véase la manifestación procesal del la Abogacía General de la Unión (AGU), a través de las consideraciones y manifestaciones del Abogado General de la Unión en la Acción Directa de Inconstitucionalidad (ADI) n° 5747. Disponible en <<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=4757&processo=4757>>. Acceso en 02 de mai. de 2013.

<sup>1420</sup> El artículo 241 de la Constitución Federal de Brasil dice: " Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos."

<sup>1421</sup> MUKAI, Toshio. A Lei Complementar n° 140, de 08 de dezembro de 2011, que fixa diretrizes para a cooperação entre os entes federativos em matéria ambiental. Fórum de Direito Urbano e Ambiental, Belo Horizonte, v. 10, n. 60, nov./dez. 2011. Disponible en: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/43206>>. Acceso en: 5 jan. 2012.



Constitución Federal, que atribuye a todos los Entes de la Federación el ejercicio de la competencia común y la protección del medio ambiente.<sup>1422</sup>

Sin embargo, en contra a esta posición jurídica, la mayoría de juristas y operadores del Derecho sostienen que no hay ninguna irregularidad en el hecho de se firmar instrumentos de cooperación por los cuales los Entes federativos deleguen entre sí ciertas atribuciones administrativas. Dicen que el artículo 23 de la Constitución Federal reserva al tema ambiental el ámbito de la competencia común y determina la existencia de ley complementaria que establezca la forma de cooperación entre los diferentes Entes de la Federación brasileña.

Luego, en lo que concierne específicamente al artículo 4º, incisos V y VI, estos dispositivos se insieren, respectivamente, entre los instrumentos de cooperación institucional, y como forma de delegación de ejecución de acciones administrativas de un Ente federativo a otro, respetados los requisitos legales.<sup>1423</sup>

En cuanto a las indicaciones de competencias de cada Ente federativo para el Licenciamiento Ambiental y su fiscalización, las controversias también aparecen de forma notable. Se argüe la inconstitucionalidad de los artículos 7º, párrafo único, e incisos XIII y XIV, "h"; artículo 8º, incisos XIII y XIV; artículo 9º, incisos XIII y XIV, además de los artículos 20 y 21, porque están relacionados directamente al tema de las competencias de los Entes.

---

<sup>1422</sup> Confróntese la Acción Directa de Inconstitucionalidad (ADI) n° 5747, propuesta ante el Supremo Tribunal Federal brasileño (STF), por la Asociación Nacional de los Servidores de Carrera de Especialista en medio ambiente e PECMA (ASIBAMA), cuya la Ministra Relatora es la Excelentísima Señora ROSA WEBER, estando el proceso pendiente de decisión. Disponible en <<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=4757&processo=4757>>. Acceso en 05 de abr. de 2013.

<sup>1423</sup> Sobre la constitucionalidad del artículo 4º, incisos V y VI, confróntese la manifestación procesal de la Asociación Nacional de Órganos Municipales de Medio Ambiente (ANAMMA) en la Acción Directa de Inconstitucionalidad (ADI) n° 5747. Disponible en <<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=4757&processo=4757>>, acceso en 02 de may. de 2013. El Tribunal de Justicia del Estado del Mato Grosso del Sul dictó un fallo considerando que la Ley Federal Complementaria permite la descentralización de competencia entre los Entes federados a través de instrumentos de cooperación técnica. Véase el fallo del Tribunal de Justicia del Estado del Mato Grosso, Agravo Regimental n° SL 345 MS 2012.000345-0/0001.00, Presidencia, Relator Desembargador Luiz Carlos Santini, juzgado en 29/02/2012.

En el ámbito de los artículos 7º, inciso XIII, 8º, inciso XIII y 9º, inciso XIII, de modo general, los referidos dispositivos legales serían inconstitucionales por limitaren materialmente las competencias de los Entes federativos en cuanto al control y fiscalización, es decir, se quedan restringidas las actuaciones del control y fiscalización de cada uno de ellos apenas a lo que fue concernido de Licenciar o Autorizar. Esto conllevaría, según esta doctrina, a una gran limitación a los Estados federados en las hipótesis en que no estuvieren insertados a sus atribuciones identificadas, o sea, según su competencia específica para Licenciar o Autorizar, lo que violaría el artículo 225 de la Constitución Federal.<sup>1424</sup>

Importante destacar que esta posición jurídica sostiene que estos dispositivos legales provocan grande pérdida de competencias en relación a la Unión, una vez que le suprime la competencia supletoria, que poseía el IBAMA expresamente antes de la novedosa Ley Federal Complementar nº 140/2011, incluso en cuanto al control y fiscalización, específicamente en el artículo 10 de la Ley Federal nº 6.938/81.<sup>1425</sup>

En este caso, para los defensores de la inconstitucionalidad, el artículo 7º, inciso XIII, más allá de estar en contra a la Constitución, como se ha señalado, también causa problemas graves de técnica legislativa que estorban demasadamente la administración del Gobierno Federal, una vez que limita en gran medida la competencia

---

<sup>1424</sup> Confróntese el al despacho administrativo del Ministerio del Medio Ambiente, emitido por la Ministra competente en el Proceso Administrativo nº 02000.002168/2011-46, pertinente al análisis del Proyecto de Ley Complementar nº 01/2010 (cuyo cual fue el origen de la Ley Federal Complementar nº 140/2011), que instruye la Acción Directa de Inconstitucionalidad (ADI) nº 5747, destacado en el documento nº 13. Disponible en <<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=4757&processo=4757>>, acceso en 05 de may. de 2013.

<sup>1425</sup> Cabe acordar que según preveía la cabeza del artículo 10 de la Ley Federal nº 6.938/81, era competencia del IBAMA el Licenciamiento Ambiental de actividades y emprendimientos con impacto ambiental significativo de nivel nacional o regional.; fuera de estos casos, la competencia del IBAMA era supletoria, de modo que cabrían los otros Licenciamientos, es decir, de las actividades y emprendimientos excluidos del carácter regional y nacional o cuyos impactos ambientales no fuesen significativos, al Órgano Estadual y Municipal, según interese local demostrado. Igualmente en relación a los párrafos 3º y 4º del dicho artículo que preveían, en carácter supletorio, la competencia de la Unión para determinar las condiciones y criterios mínimos límites para actividades contaminantes y, de carácter originario, en casos de actividades o emprendimientos con significativo impacto ambiental, de ámbito nacional o regional, respectivamente. Sin embargo, con la nueva Ley Federal Complementar nº 140/2011, la cabeza del artículo 10 recibió nueva redacción y sus párrafos 3º y 4º fueron expresamente revocados, suprimiendo el carácter supletorio del IBAMA. Sobre estos cambios, véase GOMES MOREIRA, João Batista. Competência comum para o licenciamento ambiental. Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, Brasília, v. 24, n. 7, p. 49, jul. 2012. Disponible en: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/49742>>. Acceso en 2 oct. 2012.

del IBAMA, lo que podría poner en peligro los objetivos y metas del Gobierno, como por ejemplo: la reducción de la deforestación; el Plan Nacional sobre el Cambio Climático y los compromisos internacionales de la Convención sobre el Cambio Climático y la Convención sobre la Biodiversidad. Por lo tanto, afirman ser clara su oposición al interés público.<sup>1426</sup>

A tal efecto, la inconstitucionalidad resultaría de una compartimentación y rigidez de competencias ambientales, de manera que en estos casos un Ente federativo estaría impedido de actuar en la protección del medio ambiente, aunque fuera averiguada alguna deficiencia en el trabajo de algún otro Ente de la federación o se identifique peligro de daños ambientales. Es decir, habrá inconstitucionalidad cuando los, Estados, Distrito Federal y Municipios no tengan competencia ambiental de control y fiscalización de las actividades y emprendimientos, cuya atribución para Licenciar o Autorizar, ambientalmente, fuere cargada a la Unión. De manera reversa, cuando a la Unión estuviere impedida de actuar en el control y fiscalización en actividad o emprendimiento de los Estados, Distrito Federal y Municipios.

Según esta teoría, este hecho transformó las competencias comunes del artículo 23 de la Constitución Federal en competencias privativas, fraccionando las atribuciones del Poder Público para la defensa ambiental y violando el precepto constitucional del deber de cooperación y acción conjunta de todos los Entes federados, a fin de alcanzar los fines de preservación y protección ambiental. Igualmente, es causa de un menoscabo al principio de la solidaridad y complementariedad de las acciones de los Poderes Públicos en relación a la protección ambiental, previstas en los artículos 225 de la Constitución Federal.<sup>1427</sup>

---

<sup>1426</sup> La Nota Técnica n° 06/2011 GAB/PRESID/IBAMA emitida por el Presidente del IBAMA, que trató de hacer sugerencias a la Ministra del Ministerio del Medio Ambiente (MMA) sobre la inconstitucionalidad del artículo 7°, XIII y artículo 17 del Proyecto de Ley n° 01/2010, señala de manera clara la limitación del poderes del IBAMA, la pérdida de su competencia supletoria y las consecuencias negativas. Véase la Nota Técnica n° 06/2011 GAB/PRESID/IBAMA, que instruye la Acción Directa de Inconstitucionalidad (ADI) n° 5747, destacado en el documento n° 11. Disponible en < <http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&sl=4757&processo=4757>>, aceso en 08 de may. de 2013.

<sup>1427</sup> Confróntese el Parecer n° 771/2011/CGAJ/CONJUR/MMA, de la Abogacía General de la Unión (AGU), a través de la Consultoría General de la Unión (CGU) junto al Ministerio del Medio Ambiente, relativo a la manifestación sobre el proyecto de Ley Complementar n° 01/2010, hasta entonces en fase de sanción Presidencial.

Sin embargo, la constitucionalidad de los artículos 7º, inciso XIII, 8º, inciso XIII y 9º, inciso XIII es resguardada por otras posiciones jurídicas, bajo distintos argumentos. Las delimitaciones previstas en los referidos artículos vinculan la competencia fiscalizadora a las hipótesis en que el Ente tiene competencia para Licenciar o Autorizar en ámbito ambiental. Este hecho no prohíbe que los Entes federativos puedan fiscalizar las actividades o emprendimientos potencialmente contaminantes, aunque no otorgados de competencias para Licenciar y sancionar, conforme dispone el artículo 17, párrafo 3º, cuyo cual analizaremos más adelante.

En este sentido ya viene decidiendo los Tribunales:

"EMENTA

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DANO AMBIENTAL. INTERESSE FEDERAL. LEGITIMIDADE DO IBAMA E DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. SENTENÇA ANULADA. CPC, ART. 515, § 3º, DO CPC. INAPLICABILIDADE. 1. Nos termos do Decreto de 10 de janeiro de 2002, a Área de Proteção Ambiental - APA do Planalto Central perpassa o território do Distrito Federal e do Estado de Goiás. 2. Nos termos da Resolução n. 237 do CONAMA, compete ao IBAMA o licenciamento ambiental de empreendimentos/atividades com impacto regional (localizados ou desenvolvidos em dois ou mais Estados). 3. A Lei Complementar nº 140/2011 consagrou a orientação prevista na referida resolução ao prever, expressamente, competência da União para licenciamento ambiental e fiscalização de empreendimentos/atividades localizados em áreas de proteção ambiental que perpassem a área de 2 (dois) ou mais Estados (art. 12, parágrafo único, c/c art. 7º, XIV, alínea "e"). 4. Alega-se que os órgãos estaduais teriam licenciado e fiscalizado o empreendimento mas a Resolução n. 237 do CONAMA não afasta a possibilidade de delegação, pelo IBAMA, das atividades de fiscalização. A Lei Complementar n. 140/2011, conquanto preveja que o licenciamento e a autorização de funcionamento serão de competência de um único ente, faculta a ação dos demais, ante a ocorrência de infração, comunicando-se ao ente responsável pelo licenciamento, para exercício do poder de polícia, cuja autuação, de qualquer modo, prevalecerá (art. 13, c/c art. 17, caput, §§ 1º, 2º e 3º). 5. É sustentável o interesse do Estado de Goiás e do Distrito Federal na causa. Apesar disso, tal interesse não afasta a legitimidade do IBAMA e, de consequência, do Ministério Público Federal para figurarem no pólo ativo da ação civil pública. 6. Sentença anulada, de ofício. 7. Impossibilidade de imediata apreciação do mérito, com base

no art. 515, § 3º, do Código de Processo Civil, porquanto necessária dilação probatória. 8. Apelações prejudicadas."<sup>1428</sup>

En este contexto, notase que por lo menos un Ente federativo competente por el Licenciamiento o Autorización Ambiental ejercerá la fiscalización, de manera que, en caso de omisiones, podrá ser incluso responsabilizado legalmente. Importante destacar que mientras los artículos 7º, inciso XIII, 8º, inciso XIII y 9º, inciso XIII enuncian la obligatoriedad de fiscalización a los Entes competentes para el Licenciamiento o Autorización Ambiental, el artículo 17, párrafo 3º prevé la posibilidad de fiscalización, por los Entes federativos no competentes, de cualesquiera actividades realizadas. Luego, continúa existiendo el sistema de la competencia supletoria, no habiendo limitaciones de poderes y competencias.<sup>1429</sup>

A tal efecto, la nueva Ley Federal Complementar nº 140/2011 no dejó más débil la protección medioambiental. Igualmente no hay supresión o transformación de competencia constitucional y tampoco supresión de atribuciones de la Unión para proteger el medio ambiente. Al revés, pues la norma apenas busca alcanzar la cooperación constitucionalmente prevista, fijando y distribuyendo competencias ambientales sin provocar choques y derramamiento de esfuerzos y recursos. Por lo tanto, no existe ninguna inconstitucionalidad en cuanto a los artículos 7º, inciso XIII, 8º, inciso XIII y 9º, inciso XIII.<sup>1430</sup>

En respecto a los artículos 7º, inciso XIV, "h" 8º, inciso XIV y 9º, inciso XIV, sostienen algunos doctrinadores que los referidos dispositivos legales serían inconstitucionales por diversos factores.

---

<sup>1428</sup> Véase el fallo del Tribunal Regional Federal 1ª Región (TRF 1), Recurso de Apelación Civil nº AC 0019583-83.2003.4.01.3400, 5ª Turma, Relator Desembargador Federal: JOÃO BATISTA MOREIRA, juzgado en 09/04/2012, publicación D.E. 18/04/2012.

<sup>1429</sup> Sobre la constitucionalidad los artículos 7º, inciso XIII, 8º, inciso XIII y 9º, inciso XIII, confróntese la manifestación procesal de la Asociación Nacional de Órganos Municipales de Medio Ambiente (ANAMMA) en la Acción Directa de Inconstitucionalidad (ADI) nº 5747. Disponible en <<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=4757&processo=4757>>, acceso en 12 de may. de 2013.

<sup>1430</sup> Véase la manifestación procesal de la Abogacía General de la Unión (AGU), a través de las consideraciones y manifestaciones de la Consultoría General de la Unión en la Acción Directa de Inconstitucionalidad (ADI) nº 5747. Disponible en <<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=4757&processo=4757>>. Acceso en 15 de may. de 2013.

Empiezan alegando la inconstitucionalidad de los referidos artículos por entender que ellos también limitan materialmente las competencias de los Entes federativos a un rol restricto de casos, siendo considerados de carácter exhaustivo. Para ellos, los dispositivos están provocando un agotamiento de competencias de cada Ente, lo que sería ilegal e inconstitucional porque la competencia de un determinado Ente Federativo no puede agotar las competencias de los demás, una vez que toda materia local es de competencia del Municipio, así como toda materia regional es de competencia del Estado y toda materia supra regional es de competencia de la Unión. Esta teoría contraría los artículos 23 y 225 de la Constitución Federal por violar el deber amplio y solidario de protección ambiental, igualmente transformando la competencia común en competencia privada.<sup>1431</sup>

Ya la Acción Directa de Inconstitucionalidad (ADI) n° 5747 dispone que el análisis de las nuevas competencias previstas en el artículo 7º, inciso XIV de Ley Federal Complementar n° 140/2011, pone de manifiesto que la Unión perdió atribuciones. Y a diferencia de lo que hasta entonces prevalecía en el párrafo 4º del artículo 10 de la Ley Federal n° 6.938/81, cuyo cual fue revocado por los artículos 20 y 21 de la novedosa Ley Federal Complementar, la competencia de la Unión se ha desvencijado del criterio de la extensión del impacto ambiental, pasando a ser determinada a través de ciertos criterios como el de localización de la actividad o emprendimiento.<sup>1432</sup>

Ello sería uno hecho grave por desconsiderar el criterio corolario del principio constitucional de la predominancia del interese. Además, se rompería la competencia de la Unión para licenciar y fiscalizar en casos de actividades o emprendimientos con significativo impacto ambiental, de ámbito nacional o regional, respectivamente.

---

<sup>1431</sup> MUKAI, Toshio. A Lei Complementar n° 140, de 08 de dezembro de 2011, que fixa diretrizes para a cooperação entre os entes federativos em matéria ambiental. Fórum de Direito Urbano e Ambiental, Belo Horizonte, v. 10, n. 60, nov./dez. 2011. Disponible en: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/43206>>. Acceso en: 5 jan. 2013.

<sup>1432</sup> Véase la ORIENTACIÓN JURÍDICA NORMATIVA (OJN) de la Procuraduría Federal Especializada junto al IBAMA - PFE/IBAMA n° 43/2012/PFE/IBAMA, relativa al tema de la Competencia do IBAMA para licenciar emprendimientos tras la publicación da Ley Complementar n° 140/2011, p. 08.

Según esta posición jurídica, estas nuevas reglas para definir la competencia en el Licenciamiento Ambiental destroza el sistema legal anterior, que preveía que a la Unión competía licenciar en casos de significativo impacto ambiental de ámbito nacional o regional, dando lugar ahora a un rol restricto de hipótesis y situaciones, prevaleciendo el criterio de localización de la actividad o emprendimiento. La consecuencia de esto es que los casos de grandes y significativos impactos ambientales pasan a escapar de la competencia federal cuando estuvieren localizados en emprendimientos de ámbito local o estadual. Esto representaría un grande riesgo al medio ambiente y a la población, teniendo en cuenta que la Unión tiene más recursos y mejores estructuras que los demás Entes de la Federación.

A su vez, este nuevo criterio atrae para el IBAMA la competencia para licenciar innúmeras actividades de menor complejidad, restando clara una situación desproporcional en cuanto a la protección ambiental. Por lo tanto, para ellos, la nueva ley reduce la competencia del IBAMA y rompe con la idea de que competía a la Unión vigilar y velar por los daños de significativos impactos nacionales, enflaqueciendo la protección ambiental y afrontando los artículos 23 y 225 de la Constitución Federal brasileña.<sup>1433</sup>

Otro punto que también genera crítica por parte de la doctrina es lo que está relacionado a la importancia proporcionada a los Estados por la novedosa ley. Para ellos, la transferencia de competencias, que anteriormente eran exclusivas de la Unión, a los Estados y Municipios es una afronta a los principios constitucionales, llevándose en cuenta la difícil realidad brasileña en cuanto a innúmeras deficiencias. Serían carencias de orden estructural, como la falta de estructura física y de personal y trabajadores calificados técnicamente no solo para promover el Licenciamiento Ambiental, como

---

<sup>1433</sup> Confróntese la Acción Directa de Inconstitucionalidad (ADI) n° 5747, propuesta ante el Supremo Tribunal Federal brasileño (STF), por la Asociación Nacional de los Servidores de Carrera de Especialista en medio ambiente e PECMA (ASIBAMA), cuya la Ministra Relatora es la Excelentísima Señora ROSA WEBER, estando el proceso pendiente de decisión. Disponible en <<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=4757&processo=4757>>. Acceso en 05 de abr de 2013.

también para ejecutar la debida fiscalización, además de un cuadro crítico en al ámbito político para efecto de las decisiones de carácter ambiental.<sup>1434</sup>

Así, ante la innegable deficiencia estructural de los Estados brasileños y hasta mismo la inexistencia de órganos especializados en la materia medioambiental, más allá de mayor susceptibilidad de los respectivos órganos a las influencias políticas de cuño electorero, parte de la doctrina entiende que los problemas ambientales relacionados al Licenciamiento Ambiental y su fiscalización aumentarán, generando dudas en el rigor técnico implementado y hasta mismo mayores retrasos, entre otros problemas, como la inseguridad jurídica.<sup>1435</sup>

Importante subrayar también que en relación a los Municipios (artículo 9º, inciso XIV), esta disposición viene siendo reprochada por parte de la doctrina, que sostienen su inconstitucionalidad por violación del régimen federativo previsto en el artículo 18 de la Constitución Federal Brasileña, entre otros argumentos. En este contexto, esta norma sería inconstitucional porque no puede el Municipio quedarse sometido a tipologías establecidas por un Órgano Estadual, bajo pena de invasión de competencia del Estado en el Municipio, lo que afronta la autonomía municipal asegurada en la Constitución Federal Brasileña.<sup>1436</sup>

Aún tratándose del artículo 7º, inciso XIV, su letra "h" también tiene cuestionada su legalidad y constitucionalidad. Ello porque el hecho de la novedosa Comisión Tripartita Nacional estar constituida de forma igual por representantes de los Poderes Ejecutivos de la Unión, Estados, Distrito Federal y Municipios, violaría el

---

<sup>1434</sup> VIDAL DE SOUZA, José Fernando; VON ZUBEN, Erika. O Licenciamiento Ambiental e a Lei Complementar nº 140/201. Cadernos de Direito, Piracicaba, v. 12(23): 11-44, jul.-dez. 2012, pp. 29-30 y 37.

<sup>1435</sup> También GOMES MOREIRA, João Batista. Competência comum para o licenciamento ambiental. Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, Brasília, v. 24, n. 7, p. 52, jul. 2012. Disponible en: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/49742>>. Acceso en: 2 abr. 2013.

<sup>1436</sup> COSTA DE OLIVEIRA, Carina e ROCHA SAMPAIO, Rômulo Silveira da (Orgs.), Instrumentos Jurídicos para a Implementação do Desenvolvimento Sustentável, 1º Ed., FGV, Direito Rio, Programa em Direito e Meio Ambiente, Rio de Janeiro, 2012, pp. 72-73.



principio y el régimen federativo previsto en el artículo 18 de la Constitución Federal, aparte del artículo 60, párrafo 4, inciso I por supuestamente abolir la Federación.<sup>1437</sup>

Igualmente estaría viciada la dicha norma por el hecho de restringir el poder de acción de la Unión, representada por el IBAMA y el ICMBio, y hacer irrelevante el papel de la CONAMA, que es un órgano consultivo y deliberativo del SISNAMA creado por la Ley Federal nº 6.938/81 hace más de 30 años, una vez que pasa a perder el carácter nacional ante las Comisiones Tripartitas creadas por este medio, que están formados por representantes del Poder Ejecutivo.<sup>1438</sup>

También por supuestamente violar el Principio de la Legalidad previsto en el artículo 5º, inciso II<sup>1439</sup> y la cabeza del artículo 37<sup>1440</sup> de la Constitución Federal del Brasil, cuando se lleva en cuenta la posibilidad de las Comisiones Tripartitas establecieren deberes y obligaciones a través de "proposiciones". Es decir, solamente la Ley competente es capaz de fijar deberes y obligaciones, no siendo permitido actuaciones de esta naturaleza por medio de proposiciones.<sup>1441</sup>

Conviene destacar aquí la discusión de la constitucionalidad de los artículos 20 y 21 de la nueva Ley Federal Complementar por estar combinados y directamente

---

<sup>1437</sup> MUKAI, Toshio. A Lei Complementar nº 140, de 08 de dezembro de 2011, que fixa diretrizes para a cooperação entre os entes federativos em matéria ambiental. Fórum de Direito Urbano e Ambiental, Belo Horizonte, v. 10, n. 60, nov./dez. 2011. Disponible en: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/43206>>. Acceso en 5 jan. 2013.

<sup>1438</sup> VIDAL DE SOUZA, José Fernando; VON ZUBEN, Erika. O Licenciamento Ambiental e a Lei Complementar nº 140/201. Cadernos de Direito, Piracicaba, v. 12(23): 11-44, jul.-dez. 2012, pp. 36-37.

<sup>1439</sup> El artículo 5º, II de La Constitución Federal expresa: "Artículo 5º: Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: ..... II - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei;"

<sup>1440</sup> El artículo 37 de La Constitución Federal señala: "Art. 37: Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:..."

<sup>1441</sup> Confróntese la Acción Directa de Inconstitucionalidad (ADI) nº 5747, propuesta ante el Supremo Tribunal Federal brasileño (STF), por la Asociación Nacional de los Servidores de Carrera de Especialista en medio ambiente e PECMA (ASIBAMA), cuya la Ministra Relatora es la Excelentísima Señora ROSA WEBER, estando el proceso pendiente de decisión. Disponible en <<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=4757&processo=4757>>, acceso en 05 de abr de 2013.

ligados a los términos de los artículos 7º, 8º y 9º, y por revocar los párrafos 3º y 4º del artículo 10 de la Ley Federal nº 6.938/81.

En cuanto al párrafo 4º, ya vimos anteriormente su invocada influencia en relación a la competencia originaria del IBAMA, cuando se trataba de casos de actividades o emprendimientos con significativo impacto ambiental, de ámbito nacional o regional y fue revocado el párrafo 4º de la Ley que instituyó la Política Nacional de Medio Ambiente en Brasil, como hemos visto anteriormente

En lo que dice respecto a la revocación del párrafo 3º del artículo 10 de la Ley Federal nº 6.938/81, arguyese que él suprimió también la competencia supletoria del IBAMA en cuanto la determinación de las condiciones y criterios mínimos y límites para actividades contaminantes. Esto conllevaría una afronta al artículo 225 de la Constitución Federal por el hecho de violar la amplitud del deber de proteger el medio ambiente, una vez que la determinación de criterios y condiciones de contaminación hacen parte de la obligación solidaria de defensa del medio ambiente.<sup>1442</sup>

En sentido contrario, la constitucionalidad de los artículos 7º, inciso XIV, "h" 8º, inciso XIV y 9º, inciso XIV es aseverada por la mayoría de los juristas y operadores de Derecho, mediante argumentos diversos.

Alegan que la Unión nunca tuvo, en el pasado, competencia exclusiva para conducir el Licenciamiento Ambiental de actividades de significativos impactos ambientales. Explicase que antes de la Ley Federal Complementar nº 140/2011, el establecimiento de criterios lógicos para armonizar la actuación de los Órganos Ambientales fueron instituidos por las doctrinas y jurisprudencias. Ellas adoptaran, entre otros, los criterios de la titularidad del bien y el criterio del alcance de los impactos ambientales, también previstos en la Resolución CONAMA nº 237/97.

---

<sup>1442</sup> Vid. la Acción Directa de Inconstitucionalidad (ADI) nº 5747, propuesta ante el Supremo Tribunal Federal brasileño (STF), por la Asociación Nacional de los Servidores de Carrera de Especialista en medio ambiente e PECMA (ASIBAMA), cuya la Ministra Relatora es la Excelentísima Señora ROSA WEBER, estando el proceso pendiente de decisión. Disponible en <<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=4757&processo=4757>>. Acceso en 05 de abr de 2013.

En este contexto, los dichos instrumentos jurídicos y legales alinearon las actuaciones y competencias de los Órganos Ambientales por más de una década, incluyendo el IBAMA. Señalan que estos criterios también son utilizados por la actual Ley Federal Complementar, lo que evidencia la fragilidad del argumento de que la Unión tendría, en el pasado, competencia exclusiva para conducir el Licenciamiento Ambiental de actividades de significativos impactos ambientales.

Además, al contrario de la teoría de limitación de competencias a un rol restricto de casos, argumentan que la nueva Ley Federal Complementar amplía las competencias del IBAMA para actuar en cualquier emprendimiento cuyos impactos directos ultrapasen el territorio de un Estado, independientemente de los impactos ser considerados significativos o no. Es decir, a partir de ahora, no hace falta estar pendiente de casos de actividades o emprendimientos con significativo impacto ambiental para que el IBAMA pueda licenciar o fiscalizar, lo que aumenta la protección ambiental.<sup>1443</sup>

En relación a la invocada falta de estructuras de los Estados y Municipios, los que apoyan la constitucionalidad de la Ley Federal Complementar dicen que no puede prosperar la teoría suscitada. Ello porque ante alguna comprobación de deficiencia de algún Órgano Ambiental de determinado Ente, automáticamente se permite a otro Ente, desde que esté capacitado, a ejercer la actividad de control y fiscalización. Cabe aclarar que la norma permite apenas la actuación de Entes debidamente capacitados y poseedores de sus respectivos Consejos del Medio Ambiente.

En estos casos, el problema es corregido por la Ley Federal Complementar que establece las formas de cooperación entre los Entes de la federación y actuación de los diversos órganos del Sistema Nacional de Medio Ambiente (Sisnama), llevándose en cuenta la prevalencia de la competencia común a la fiscalización y protección del medio ambiente.

---

<sup>1443</sup> Confróntese la manifestación procesal de la Asociación Nacional de Órganos Municipales de Medio Ambiente (ANAMMA) en la Acción Directa de Inconstitucionalidad (ADI) n° 5747. Disponible en <<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=4757&processo=4757>>. Acceso en 02 de may. de 2013.

Además de la prevalencia de la competencia común, en complementación a esta teoría, la dicha Ley previó la aplicación de la actuación subsidiaria y supletoria en sus artículos 15 y 16, lo que consiente la actuación de otro Ente federativo capacitado en la protección y fiscalización del medio ambiente. Por lo tanto, para ellos, en ningún momento habrá un enflaqueciendo de la protección y fiscalización ambiental, no vulnerando los artículos 18, 23 y 225 de la Constitución Federal brasileña.<sup>1444</sup>

Ya en cuanto al sometimiento a las tipologías establecidas por un Órgano Estadual, tampoco habría ofensa a la Carta Magna. La competencia común establecida por la Constitución Federal, al contrario de lo que piensan los que defienden la inconstitucionalidad de la Ley Complementar Federal nº 140/2011, admite no solo la acción conjunta de todos los Entes federativos como también la división de funciones administrativas. Esto quiere decir que es posible que haya establecimiento de límites en las actuaciones de los Entes federativos, en el sentido de que los poderes que detienen en conjunto para proteger el medio ambiente, deben ser ejercidos dentro de cada esfera individual de actuación, obedeciendo el principio de la autonomía política y administrativa conferida a los Entes federativos, según dispone el artículo 18 de la Constitución Federal.<sup>1445</sup>

A tal efecto, el dicho límite de actuación es fijado a través de la división de las funciones administrativas y sus delimitaciones propias, que son características de la cooperación constitucionalmente ordenada por el artículo 23 de la Carta Mayor. Por lo tanto, resulta que la norma simplemente fija y distribuye competencias objetivando la cooperación y organización buscada, evitando choques, dispersión de esfuerzos y recursos.

---

<sup>1444</sup> VIDAL DE SOUZA, José Fernando; VON ZUBEN, Erika. O Licenciamento Ambiental e a Lei Complementar nº 140/2011. Cadernos de Direito, Piracicaba, v. 12(23): 11-44, jul.-dez. 2012, pp. 29-30 y 37. También en este sentido: Ofício nº276/2012-PRESID/ADVOSF del Senado Federal Brasileño encamiñado al Supremo Tribunal Federal (STF) a fin de instruir Acción Directa de Inconstitucionalidad (ADI) nº 5747. Disponible en <<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=4757&processo=4757>>. Acceso en 01 de may. de 2013.

<sup>1445</sup> Confróntese la manifestación procesal de la Asociación Nacional de Órganos Municipales de Medio Ambiente (ANAMMA) en la Acción Directa de Inconstitucionalidad (ADI) nº 5747. Disponible en <<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=4757&processo=4757>>. Acceso en 02 de may. de 2013.

Luego, no existe en la Ley Federal Complementar cuestionada ninguna reducción de competencias o invasión de autonomía, pues el modelo federativo brasileño estimula la cooperación de los Entes federados, sin impedir la división de tareas entre Unión, Estados, Distrito Federal y Municipios. De ello, resulta imprescindible promover la división de funciones administrativas ambientales y fijar límites claros de actuación, buscando concentrar el concepto de la competencia común al principio de autonomía de los Entes federativos, estando, pues, totalmente de acuerdo con la Constitución Federal brasileña.<sup>1446</sup>

De la misma forma, para algunos juristas y operadores del Derecho no existe ofensa a los principios de la legalidad y autonomía política y administrativa, pues el artículo 7º, inciso XVI, "h" es norma típica del federalismo cooperativo, de modo que garantiza la legalidad de la acción compartida de los Entes federativos a través de la Comisión Tripartita Nacional, que es constituida por ley como instrumento de cooperación destinada a la viabilidad de la gestión ambiental compartida.<sup>1447</sup>

Así mismo, afirman que la referida disposición legal certifica que solamente habrá Licenciamiento de la Unión en casos de emprendimientos o actividades que atiendan la tipología establecida por acto del Poder Ejecutivo, que se dará mediante Decreto a partir de proposición, es decir, el Parecer Consultivo de la Comisión Tripartita Nacional. Luego, no hay ninguna imposición de deberes y derechos mediante preposiciones, sino apenas materia de reglamentación de ley, a ser realizada a través de Decreto del Presidente de la República.<sup>1448</sup>

---

<sup>1446</sup> Véase la manifestación procesal del la Abogacía General de la Unión (AGU), a través de las consideraciones y manifestaciones de la Consultoría General de la Unión en la Acción Directa de Inconstitucionalidad (ADI) n° 5747. Disponible en <<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=4757&processo=4757>>. Acceso en 15 de may. de 2013.

<sup>1447</sup> Véase la manifestación del Ministerio Público Federal en la Acción Directa de Inconstitucionalidad (ADI) n° 5747, a través del parecer emitido por el Procurador General de la República. Disponible en <<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=4757&processo=4757>>. Acceso en 11 de may. de 2013.

<sup>1448</sup> Véase el Oficio n°276/2012-PRESID/ADVOSF del Senado Federal Brasileño encamiñado al Supremo Tribunal Federal (STF) a fin de instruir Acción Directa de Inconstitucionalidad (ADI) n° 5747. Disponible en <<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=4757&processo=4757>>. Acceso en 01 de may. de 2013.

En lo que dice respecto a los artículos 20 y 21 de la nueva Ley Federal Complementar, esta posición jurídica igualmente señala su constitucionalidad llevando en cuenta argumentos distintos. Sostienen, como ya señalado anteriormente, que no hay pérdida o disminución de competencia originaria o supletoria de la Unión, y que los artículos 20 y 21 apenas revocan los párrafos 3º y 4º del artículo 10 de Ley Federal nº 6.938/81, a fin de promover la necesaria adecuación del nuevo texto normativo a las modificaciones llevadas a cabo por la nueva Ley Federal Complementar nº 140/2011.<sup>1449</sup>

El tema dispuesto en el artículo 13, sin embargo, tampoco es tranquilo en la doctrina reciente sobre la novedosa Ley, así que viene siguiendo las mismas polémicas abarcadas en la época de la Resolución CONAMA nº 237/97, en su artículo 7º. La cuestión continua controvertida y es debatida con diferentes argumentos, de modo que aún no está consolidada de manera definitiva.

Parte de la doctrina sostiene la inconstitucionalidad del precitado dispositivo alegando, entre otros argumentos, que en el Federalismo pueden existir muchas formas de interés públicos en que la simultaneidad de los exámenes administrativos no necesariamente conlleva a un estado de conflicto entre los Entes de la Federación. Luego, el examen conjunto y de carácter vinculante por diversos Entes Federativos puede proporcionar un aporte de un mayor y mejor conocimiento de la actividad o emprendimiento sometido al Licenciamiento Ambiental.

El principio de la eficiencia es el otro fundamentado adoptado por la posición en contra al Licenciamiento Ambiental único. Señalan que la evidente desigualdad de capacitación relativa a los Órganos Ambientales de los Entes Federativos brasileños, caracterizada por cuenta de la grande discrepancia regional, es de por sí, lo suficiente para reconocer la ineficiencia del proceso de Licenciamiento Ambiental a ser realizado por un único Ente da la Federación. Sobre todo cuando este

---

<sup>1449</sup> Confróntese la manifestación procesal del la Abogacía General de la Unión (AGU), a través de las consideraciones y manifestaciones del Abogado General de la Unión en la Acción Directa de Inconstitucionalidad (ADI) nº 5747. Disponible en <<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=4757&processo=4757>>. Acceso en 02 de may. de 2013.

recae a los Municipios, que no tienen cuerpo técnico calificado y estructura suficiente para solo hacer cargo del Licenciamiento Ambiental.<sup>1450</sup>

Además de ello, argumentase que el Licenciamiento Ambiental en un único nivel va en contra al capitalismo equilibrado, valorizando apenas un tipo de capitalismo consumidor y destructor caracterizado, sobre todo, por la aceptación de la rapidez de los procesos emprendedores, considerando apenas la presente generación en perjuicio de las futuras generaciones, afrontando así el artículo 225 de la Constitución Federal Brasileña.<sup>1451</sup>

En cuanto a la manifestación no vinculante del Órgano Ambiental interesado en el Licenciamiento Ambiental, no se puede olvidar que el desprecio a una manifestación que esté en armonía con el sistema jurídico ambiental puede dar lugar a un control judicial del acto administrativo por provocación del Ente manifestante. Es decir, hay la posibilidad de que el Poder Judicial intervenga, en su caso, para hacer cumplir las normas del sistema jurídico ambiental, no siendo, por lo tanto, de todo absoluto el contenido de la novedosa norma.<sup>1452</sup>

El párrafo 2º del artículo 13 es cuestionado por la Abogacía General de la Unión (AGU), a través de la Consultoría General de la Unión junto al Ministerio del Medio Ambiente, cuando argüí su inconstitucionalidad basada en la supuesta inseguridad jurídica. Señala que en el caso del Licenciamiento Ambiental para la

---

<sup>1450</sup> El sabio doctrinador Bruno Campos Silva está en contra a este argumento y destaca que la desigualdad regional no puede ser combatida con intervenciones públicas desordenadas jurídicamente, una vez que cada Ente Federativo tiene sus peculiaridades. Añade que el principio de la eficiencia no podrá nunca ser superior al principio de la legalidad. Confróntese SILVA, Bruno Campos, “O licenciamento ambiental único e outros aspectos relevantes da lei complementar n. 140/2011”. In: SILVA, Romeu Thomé Faria da. (organizador). *Questões Controvertidas de Direito Ambiental/Difusos e Coletivos/Consumidor*. Salvador: JusPodivm, 2013, que está pendiente de publicación.

<sup>1451</sup> En el sentido de la inconstitucionalidad de Licenciamiento Ambiental único véase LEME MACHADO, Paulo Affonso. *Legislação Florestal (Lei 12.651/2012) e Competência e Licenciamento Ambiental (Lei Complementar 140/2011)*. Ed. Malheiros, São Paulo, 2012, pp. 80-82.

<sup>1452</sup> Véase la ORIENTACIÓN JURÍDICA NORMATIVA (OJN) de la Abogacía General de la Unión (AGU), a través de la Procuraduría Federal Especializada junto al IBAMA - PFE/IBAMA n° 43/2012/PFE/IBAMA, relativa al tema de la Competencia do IBAMA para licenciar emprendimientos tras la publicación da Ley Complementar n° 140/2011, p. 23. Disponible en la página web de la Abogacía General de la Unión <[http://www.agu.gov.br/sistemas/site/TemplateTexto.aspx?idConteudo=96663&id\\_site=1514](http://www.agu.gov.br/sistemas/site/TemplateTexto.aspx?idConteudo=96663&id_site=1514)>, acceso en 09 abr. 2013.

Autorización de supresión de vegetación a cargo de un único Ente Federativo, el supuesto emprendedor infractor buscará medidas judiciales preventivas, con fundamento en la competencia única, a fin de impedir las fiscalizaciones de los demás entes de la Federación, lo que generaría inseguridad jurídica y perjuicio al intento constitucional en cuanto a la protección del medio ambiente.<sup>1453</sup>

En sentido contrario, hay posiciones que sostienen la constitucionalidad de dicho dispositivo legal. El sabio doctrinador Bruno Campos Silva está en contra a los argumentos de la inconstitucionalidad, destacando que la desigualdad regional no puede ser combatida con intervenciones públicas desordenadas jurídicamente, una vez que cada Ente Federativo tiene sus peculiaridades. Añade que el principio de la eficiencia no podrá nunca ser superior al principio de la legalidad.<sup>1454</sup>

El artículo 13 es considerado como una norma de mayor importancia por sanar los aspectos conflictivos relacionados a la competencia común, prevista en el artículo 23 de la Constitución Federal, a la hora de ser exigidas dos o tres Licencias Ambientales a los Entes federativos.

Según Toshio Mukai, la disposición constante del párrafo 1º es constitucional porque no obliga al órgano responsable a acatar las manifestaciones de otros entes federativos. Afirma el doctrinador que el párrafo 2º y 3º son igualmente importantes porque dejan clara la competencia en cuanto a la supresión de vegetación, incluyendo expresamente a los Municipios en esta disposición, y las disposiciones en relación a las tasas y costes del servicio público prestado por el Ente federativo.<sup>1455</sup>

---

<sup>1453</sup> Véase el Parecer nº 771/2011/CGAJ/CONJUR/MMA, de la Abogacía General de la Unión (AGU), a través de la Consultoría General de la Unión (CGU) junto al Ministerio del Medio Ambiente, relativo a la manifestación sobre el proyecto de Ley Complementar nº 01/2010, hasta entonces en fase de sanción Presidencial.

<sup>1454</sup> Confróntese SILVA, Bruno Campos, “O licenciamento ambiental único e outros aspectos relevantes da lei complementar n. 140/2011”. In: SILVA, Romeu Thomé Faria da. (organizador). *Questões Controvertidas de Direito Ambiental/Difusos e Coletivos/Consumidor*. Salvador: JusPodivm, 2013, que está pendiente de publicación.

<sup>1455</sup> MUKAI, Toshio. A Lei Complementar nº 140, de 08 de dezembro de 2011, que fixa diretrizes para a cooperação entre os entes federativos em matéria ambiental. *Fórum de Direito Urbano e Ambiental*, Belo Horizonte, v. 10, n. 60, nov./dez. 2011. Disponible en: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/43206>>. Acceso en: 5 jan. 2012.



Ahora bien, aunque que haya fuertes discusiones, la determinación expresa de la unicidad de Licenciamiento Ambiental parece correcta y está en armonía con la intención constitucional y el sistema jurídico ambiental, pues disipa las dudas acerca de su constitucionalidad y equilibra las políticas administrativas ambientales, evitando la multiplicidad de Licenciamientos Ambientales y daños irreparables a los emprendedores y al propio medio ambiente.

Dentro de la misma idea, en el tema de los plazos establecidos para la tramitación de los procesos de Licenciamiento Ambiental, igualmente existen algunas indagaciones. El artículo 14, párrafos 3º y 4º también hacen parte de la argumentación y petición de inconstitucionalidad en la Acción Directa de Inconstitucionalidad (ADI) nº 5747, propuesta ante el Supremo Tribunal Federal brasileño (STF) que está pendiente de decisión. El argumento destacado es que el retraso en la actuación del Órgano Ambiental competente, en el caso del párrafo 3º, no podría transferir de forma automática su competencia a otro Órgano Ambiental perteneciente a Ente federativo diverso.

La irrenunciabilidad de las competencias de los Entes federativos, la sobrecarga de atribuciones advenida por causa de esta transferencia automática de encargos y la imposibilidad de justificar la inercia de un Ente federativo frente a un daño ambiental, son los principales fundamentos transcritos en la dicha acción, que en teoría, violan los artículos 23 y 225 de la Constitución Brasileña.

Del mismo modo en relación al párrafo 4º del artículo 14, al tratar de la renovación de Licencias Ambientales fijando plazo y prorrogando automáticamente su validez hasta manifestación definitiva del Órgano Ambiental competente. Tal dispositivo sería inconstitucional por no ser posible y justificable crear una hipótesis ficticia de Licencia o Autorización Ambiental en razón de mora administrativa, lo que afrontaría el artículo 225, inciso IV y su párrafo 1º, y pondría en riesgo la protección ambiental.<sup>1456</sup>

---

<sup>1456</sup> Sobre la supuesta inconstitucionalidad del artículo 14, párrafos 3º y 4º, véase la Acción Directa de Inconstitucionalidad (ADI) nº 5747, propuesta ante el Supremo Tribunal Federal brasileño (STF), por la Asociación Nacional de los Servidores de Carrera de Especialista en medio ambiente e PECMA (ASIBAMA), cuya la Ministra Relatora es la Excelentísima Señora ROSA WEBER, estando el proceso pendiente de decisión. Disponible en <

Sin embargo, la constitucionalidad es amparada porque el referido artículo bajo el argumento de que es una norma general que uniformiza una cuestión polémica en el proceso de Licenciamiento Ambiental, que son la renovaciones de las Licencias y Autorizaciones Ambientales. Cabe aclarar que tratase de renovación de Licencia o Autorización Ambiental anteriormente concedido en estricta obediencia a las exigencias y normas legales previstas, lo que descalifica la hipótesis ficticia de Autorización ambiental.

A partir de ahora, con la nueva Ley Federal Complementar, el tema gana una orientación clara y uniforme en el momento que trae reglamento en cuanto a la observancia de plazos. A tal efecto, notase que este dispositivo inserta el Principio Constitucional de la Razonabilidad de la duración del proceso, sea en ámbito administrativo o judicial, según precepto del artículo 5º, LXXVIII de la Constitución Brasileña.<sup>1457</sup>

El tema de las acciones administrativas supletorias y subsidiarias, previstas en los artículos 15 y 16 de la Ley Federal Complementar nº 140/2011, también comportan cuestionamientos a respeto de la constitucionalidad y legalidad. Algunos doctrinadores señalan que el traspaso de competencias automáticas para otros Entes federativos podrá causar una sobrecarga de atribuciones del Ente que será destinatario de ella. Además, la no existencia de Órganos Ambientales o la innegable precariedad de los mismos en la mayoría de los Municipios brasileños provocarán una carga inevitable de las actividades de los Estados, lo que podrá afectar el sistema de Licenciamiento Ambiental y fiscalización se queden colapsados y perjudique la protección ambiental.<sup>1458</sup>

---

<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=4757&processo=4757>>, acceso en 24 de abr de 2013.

<sup>1457</sup> Sobre el plazo en el Licenciamiento Ambiental tras la Ley Federal Complementar nº 140/2011, Véase SELBACH, Leonardo Luiz. O Regime das Autorizações Ambientais no Brasil: Breves notas sobre a novel regulamentação. Revista Catalana de Dret Ambiental, vol. III, núm. 01, 2012, pp. 13-14.

<sup>1458</sup> THOMÉ DA SILVA, Romeu Faria. Comentários sobre a nova Lei de Competências matéria ambiental (LC 140, de 08.12.2011). Revista de Direito Ambiental, v. 17, n. 66, abr./jun. 2012, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 2012, p. 59.

La inconstitucionalidad defendida, aparte de valerse de los argumentos expuestos en el artículo anterior, estaría caracterizada por el hecho de que las disposiciones de los referidos artículos ofenden las autonomías de los Entes federativos e ignoran el carácter rígido de la Constitución brasileña. Argumentase de igual forma que en la Constitución no existe el concepto de competencia administrativa subsidiaria, o que de por sí, origina la inconstitucionalidad.<sup>1459</sup>

A su vez, la constitucionalidad de los artículos 15 y 16 también está amparada por sus defensores. En cuanto a la supuesta sobrecarga de atribuciones de los Entes y la precariedad de estructura, los fundamentos a favor de la constitucionalidad son los mismos que anteriormente fueron expresados. Sostienen que los artículos cuestionados, además de poseer los conceptos expresamente definidos, reglamentan las condiciones de actuación supletoria y subsidiaria de todos los Entes de la federación en materia ambiental. Ello posibilita una mejor integración entre los Entes y evita la superposición de competencias.<sup>1460</sup>

Por ello, ambos los artículos favorecen la cooperación institucional entre los Entes federativos en el ejercicio de las competencias comunes anunciadas en el artículo 23 de la Constitución Federal brasileña, de modo a permitir el adecuado cumplimiento de lo previsto en el artículo 225 de la misma Carta Magna.<sup>1461</sup>

El Licenciamiento Ambiental y la Fiscalización tratados por la Ley Federal Complementar nº 140/2011 es, sin duda, uno de los temas más controvertidos. Parte de la doctrina arguye algunos puntos de inconstitucionalidad e ilegalidad del artículo 17 y sus incisos, basándose en distintos argumentos.

---

<sup>1459</sup> MUKAI, Toshio. A Lei Complementar nº 140, de 08 de dezembro de 2011, que fixa diretrizes para a cooperação entre os entes federativos em matéria ambiental. Fórum de Direito Urbano e Ambiental, Belo Horizonte, v. 10, n. 60, nov./dez. 2011. Disponible en: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/43206>>. Acceso en: 5 jan. 2013.

<sup>1460</sup> Confróntese la decisión del Tribunal Regional Federal 4ª Región (TRF 4ª), Agravo de Instrumento nº AG 5003241-88.2013.404.0000, Tercera Turma, Relator: Desembargador Federal FERNANDO QUADROS DA SILVA, juzgado en 05/04/2011 Publicado en D.E. D.E. 22/02/2013.

<sup>1461</sup> Véase la manifestación procesal del la Abogacía General de la Unión (AGU), a través de las consideraciones y manifestaciones del Abogado General de la Unión en la Acción Directa de Inconstitucionalidad (ADI) nº 5747. Disponible en <<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=4757&processo=4757>>. Acceso en 02 de may. de 2013.

Algunos juristas entienden que tras las nuevas reglas descritas en los artículos 7º, párrafo único, e incisos XIII y XIV, "h"; 8º, incisos XIII y XIV; 9º, incisos XIII y XIV, cada Ente federativo pasó a tener competencias estancadas de Licenciamiento Ambiental, de manera que el artículo 17 vino a vincular la competencia administrativa para fiscalizar y punir infracciones de la legislación ambiental a la competencia para Licenciar.

La cabeza del artículo 17 restringe solamente al Ente federativo responsable por el Licenciamiento o Autorización Ambiental, en su caso, a la responsabilidad de efectuar el auto de infracción ambiental, e instaurar proceso administrativo para la averiguación de infracciones a la legislación ambiental. Es decir, el poder de policía ambiental para fiscalizar pasó a ser estricto y vinculado a la competencia del Ente federativo licenciador, excluyendo los demás Entes de la protección ambiental mediante la fiscalización. Ello, por su vez, impediría a los Entes de la federación de ejercieren sus poderes de policía ambiental en caso de identificaren fallos en la competencia entre cada uno de ellos, o incluso, situaciones de riesgo ambiental.<sup>1462</sup>

En esta misma línea, subrayan que la Unión pasa a tener su competencia fiscalizadora limitada sobre los daños ambientales, una vez que las actividades sometidas al Licenciamiento Ambiental y, consecuentemente susceptibles de fiscalización federal, son las previstas en el artículo 7º, incisos XIII y XIV. A tal efecto, de igual manera a lo que fue argumentado en relación a los artículos 7º, párrafo único, y incisos XIII y XIV, "h"; 8º, incisos XIII y XIV y 9º, incisos XIII y XIV, debe ser aplicada las mismas fundamentaciones al artículo 17. Por lo tanto, según la novedosa sistemática normativa, o sea, la aplicación del artículo 17 con las restricciones del artículo 7º, incisos XIII y XIV y artículo 20 en lo que revoca los párrafos 3º y 4º de la Ley 6.938/81, la Unión estaría impedida de ejercer su competencia fiscalizadora en caso

---

<sup>1462</sup> Confróntese el al despacho administrativo del Ministerio del Medio Ambiente, emitido por la Ministra competente en el Proceso Administrativo nº 02000.002168/2011-46, pertinente al análisis del Proyecto de Ley Complementar nº 01/2010 (cuyo cual fue el origen de la Ley Federal Complementar nº 140/2011), que instruye la Acción Directa de Inconstitucionalidad (ADI) nº 5747, destacado en el documento nº 13. Disponible en <<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=4757&processo=4757>>. Acceso en 05 de may. de 2013.

de presenciar alguna infracción a la legislación ambiental en ámbito de otro Ente federativo competente para licenciar.<sup>1463</sup>

Luego, por las razones expresadas, notase que la división de las atribuciones de fiscalización y su vinculación al órgano licenciador competente vulneran el artículo 225 de la Constitución Federal brasileña por violar el principio de la solidaridad y complementariedad de las acciones de los Poderes Públicos en relación a la protección ambiental, que exige la participación de todos los Entes de la federación en acciones para proteger el medio ambiente. Igualmente afronta el artículo 23 de la Carta Magna por supuestamente transformar las competencias comunes en competencias privativas, fraccionando las atribuciones del Poder Público para la defensa ambiental y violando el precepto constitucional del deber de cooperación y acción conjunta de todos los Entes federados, a fin de alcanzar los objetivos de preservación y protección ambiental.<sup>1464</sup>

El párrafo 1º del artículo 17 de la Ley Federal Complementar tiene cuestionado su constitucionalidad cuando exige que la denuncia sea hecha por una persona legalmente identificada, excluyendo la figura del denunciante anónimo. Ello representaría un retroceso normativo, lo que está prohibido por el ordenamiento jurídico patrio, transgrediendo el Principio Constitucional implícito de la prohibición de retroceso,<sup>1465</sup> que es aplicado frecuentemente en el tema de los derechos fundamentales.<sup>1466</sup>

---

<sup>1463</sup> Véase el Parecer n° 771/2011/CGAJ/CONJUR/MMA, de la Abogacía General de la Unión (AGU), a través de la Consultoría General de la Unión (CGU) junto al Ministerio del Medio Ambiente, relativo a la manifestación sobre el proyecto de Ley Complementar n° 01/2010, hasta entonces en fase de sanción Presidencial.

<sup>1464</sup> Sobre la supuesta inconstitucionalidad del artículo 17, y párrafos 2º y 3º, véase la Acción Directa de Inconstitucionalidad (ADI) n° 5747, propuesta ante el Supremo Tribunal Federal brasileño (STF).

<sup>1465</sup> La doctrina señala que el Principio Constitucional implícito de la prohibición de retroceso está basada en la teoría de los derechos fundamentales, y busca garantizar los patrones ambientales y también los sociales y culturales ya consolidados. Es un instrumento de protección al núcleo esencial del derecho fundamental y por ello, más una garantía jurídica a la efectividad de la Constitución Federal brasileña. Vid. TEIXEIRA LIMA, Leticia Maria Rêgo. Lei 12.651/2012 e o princípio da vedação ao retrocesso. In Congresso Brasileiro de Direito Ambiental (18: 2013 : Sao Paulo, SP). Licenciamento, Ética e Sustentabilidade. Vol. 2. Coords. Antonio Herman Benjamin, Eladio Lecey, Silvia Cappelli, Carlos Teodoro Jose Huguene y Irigaray, Jose Eduardo Ismael Lutti. – Sao Paulo, 2013, p. 70.-85.

<sup>1466</sup> Confróntese el Parecer n° 771/2011/CGAJ/CONJUR/MMA, de la Abogacía General de la Unión (AGU), a través de la Consultoría General de la Unión (CGU) junto al Ministerio del Medio Ambiente, relativo a la manifestación sobre el proyecto de Ley Complementar n° 01/2010, hasta entonces en fase de sanción Presidencial.

Igualmente cuestionase la constitucionalidad de los párrafos 2º y 3º del artículo 17, que son criticados por ser una disposición adoptada con la finalidad de ceñir el problema de la fragmentación de actuación del Poder Público. Sin embargo, los referidos dispositivos legales no pasarían de medidas paliativas incapaces de contener las inconstitucionalidades de la cabeza del artículo 17.

El hecho de permitirse a los Entes de la Federación que apenas adopten medidas a fin de evitar el daño, acabarlo o mitigarlo y proceder a la simple comunicación pertinente al Ente federativo competente para fiscalización, es un hecho incomprensible que reduce la protección ambiental y la cooperación buscada por la norma jurídica en cuestión. La prohibición de efectuar el auto de infracción e instaurar el proceso administrativo pertinente dificulta considerablemente la actuación administrativa correcta y eficaz por parte del Ente que primero constató la situación de peligro ambiental.

La consecuencia de ello es que las medidas tomadas por el Ente no competente a fin de proteger el medio ambiente siempre serán muy cortas, y tendrían su validez legal condicionada hasta que el Ente considerado competente sea comunicado y ahí sí, tome las providencias pertinentes. En este contexto, aunque que las providencias del Ente federativo no competente estén mejor valoradas por distintas razones, sea por tener mejores estructuras físicas, técnicas o profesionales, poseerían su duración muy breve, no importando si el Ente competente no sea capaz de actuar de igual modo que antes actuó el órgano sin competencia.<sup>1467</sup>

De tal manera, aunque el párrafo 2º permita que sean tomadas medidas inmediatas en caso de agresión al medio ambiente, tales providencias son prontamente cesadas a la hora de actuación del Ente federativo competente, impidiendo la actuación de los demás Entes de la Federación en la protección del medio ambiente, lo que quebrantaría el dispuesto del artículo 225 de la Constitución Federal por no permitir el

---

<sup>1467</sup> Sobre la inconstitucionalidad del artículo 17, párrafo 2º, Confróntese el al despacho administrativo del Ministerio del Medio Ambiente, emitido por la Ministra competente en el Proceso Administrativo nº 02000.002168/2011-46, pertinente al análisis del Proyecto de Ley Complementar nº 01/2010 (cuyo cual fue el origen de la Ley Federal Complementar nº 140/2011), que instruye la Acción Directa de Inconstitucionalidad (ADI) nº 5747, destacado en el documento nº 13. Disponible en <<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=4757&processo=4757>>. Acceso en 05 de may. de 2013.

fraccionamiento privativo de atribuciones del Poder Público en la defensa del medio ambiente. Así mismo, violaría el artículo 23 de la misma norma mayor por transformar competencias comunes en competencias privativas, infringiendo el objetivo de cooperación buscada por la norma complementaria federal.<sup>1468</sup>

Otro argumento de inconstitucionalidad tiene por fundamento la transgresión del artículo 18 de la Constitución Federal, por el hecho de que no puede un determinado Ente federativo tomar medidas cuando la competencia es puntualizada a otro Ente de la Federación. En este caso, lo correcto sería apenas comunicar la ocurrencia del daño ambiental al órgano competente para que él sí haga todo lo necesario a fin de evitar el daño, acabarlo o mitigarlo, bajo pena de violación al principio del régimen federativo.<sup>1469</sup>

El párrafo 3º del artículo 17 es también bastante cuestionado en cuanto su constitucionalidad. Inicialmente destacase el carácter confuso y contradictorio entre el párrafo 3º y la cabeza del artículo 17, en el sentido de que habría una limitación de competencia común.

Toshio Mukai así lo explica:

"Essa norma é esdrúxula e confusa, exatamente porque se refere ao *caput*, que, como dissemos, com a redação que tem é inconstitucional. E, por isso mesmo, não poderia impedir o exercício pelos órgãos competentes (constitucionalmente) da atribuição de fiscalização dos empreendimentos e atividades.

Diz ainda a disposição que serão nulos os autos de infração ambiental lavrados por órgão que não detenha a atribuição de licenciamento ou autorização a que se refere o *caput*.

.....

Portanto, quando o parágrafo 2º diz que qualquer órgão ambiental pode impor medida para evitar a degradação ambiental, fazer cessá-la

---

<sup>1468</sup> Confróntese la Acción Directa de Inconstitucionalidad (ADI) n° 5747, propuesta ante el Supremo Tribunal Federal brasileño (STF), por la Asociación Nacional de los Servidores de Carrera de Especialista en medio ambiente e PECMA (ASIBAMA), cuya la Ministra Relatora es la Excelentísima Señora ROSA WEBER, estando el proceso pendiente de decisión. Disponible en <<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=4757&processo=4757>>. Acceso en 24 de abr. de 2013.

<sup>1469</sup> MUKAI, Toshio. A Lei Complementar n° 140, de 08 de dezembro de 2011, que fixa diretrizes para a cooperação entre os entes federativos em matéria ambiental. Fórum de Direito Urbano e Ambiental, Belo Horizonte, v. 10, n. 60, nov./dez. 2011. Disponible en: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/43206>>. Acceso en: 5 jan. 2013.

ou mitigá-la, essas medidas não têm nenhum efeito jurídico, pois não podem resultar em autos de infração.

Chama-se a atenção também para o fato de que o final do artigo 3º traz disposição da maior importância como corolário do que o artigo 17 falara: “[...] *sendo nulo o auto de infração ambiental lavrado por órgão que não detenha a atribuição de licenciamento ou autorização a que se refere o caput*” (esse órgão referido pelo *caput* é o órgão licenciador ou autorizador de atividades ou empreendimentos, previstos constitucionalmente).<sup>1470</sup>

Notase que cabeza del artículo 17 impone la regla y el párrafo 3º la excepción fundamental. O sea, el párrafo 3º intenta restablecer la competencia de los demás Entes de la Federación cuando dispone que la previsión de la cabeza del artículo 17 no impide el ejercicio de la fiscalización por otros Entes federativos, prevaleciendo el auto de infracción realizado por el órgano del Ente que detenga la competencia para el Licenciamento o Autorización Ambiental.

Sin embargo, el párrafo 2º permite que los Entes federativos actúen tras la presencia de inminente daño ambiental, pero sin dejar claro si en las medidas que pueden ejecutar también está el auto de infracción. A su vez, el final del párrafo 3º aporta disposición de mayor importancia que lo dispuesto a la cabeza del artículo 17, cuando expresa que será nulo el auto de infracción ambiental perpetrado por el Órgano que no detenga la competencia para efectuar el Licenciamento o Autorización Ambiental. Luego, es clara la tentativa del párrafo 3º de equilibrar la cabeza del artículo 17, así como los artículos 7º, inciso XIII, 8º, inciso XIII y 9º, inciso XIII.<sup>1471</sup>

---

<sup>1470</sup> MUKAI, Toshio. A Lei Complementar nº 140, de 08 de dezembro de 2011, que fixa diretrizes para a cooperação entre os entes federativos em matéria ambiental. Fórum de Direito Urbano e Ambiental, Belo Horizonte, v. 10, n. 60, nov./dez. 2011. Disponible en: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/43206>>. Acceso en: 5 jan. 2013.

<sup>1471</sup> Sobre las dudas e dificultades en la interpretación del artículo 17, párrafos 2º y 3º, parte de la doctrina señala que: "Vale observar también, que o art. 17 caput diz que compete ao órgão responsável pelo licenciamento lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo para a apuração de infrações à legislação ambiental cometida pelo empreendimento. Entretanto, o § 3º desse mesmo artigo prevê que: não impede o exercício pelos entes federativos da atribuição comum de fiscalização da conformidade de empreendimentos e atividades efetiva ou potencialmente poluidores ou utilizadores de recursos naturais com a legislação ambiental em vigor, prevalecendo o auto de infração ambiental lavrado por órgão que detenha a atribuição de licenciamento ou autorização a que se refere o caput. Enfim, serão nulos os autos de infração ambiental lavrados por órgão que não detenha a atribuição para tal, como se refere o caput. Contudo, o § 2º do mesmo artigo dispõe que nos "casos de iminência ou ocorrência de degradação da qualidade ambiental, o ente federativo que tiver conhecimento do fato deverá determinar medidas para evitá-la, fazer cessá-la ou mitigá-la, comunicando imediatamente ao órgão competente para providências cabíveis". Ora, resta indagar se este ente federativo, para coibir ou mitigar os danos, poderia também impor auto de infração. De fato, a redação do mencionado dispositivo indica que qualquer órgão ambiental pode determinar medidas corretivas ou punitivas e depois comunicar a ocorrência ao órgão



De hecho, según esta posición doctrinaria, el párrafo 3º no tiene una buena redacción legislativa, siendo confuso y contradictorio. Por lo tanto, el artículo 17 y sus párrafos serían considerados inconstitucionales por restringir las competencias de los Entes federativos, además de ser deficiente en la técnica legislativa, originando dudas e inseguridad jurídica.<sup>1472</sup>

Aparte de estos argumentos, la Acción Directa de Inconstitucionalidad (ADI) nº 5747, propuesta ante el Supremo Tribunal Federal brasileño (STF), igualmente aporta diversos argumentos en defensa de la inconstitucionalidad del párrafo 3º del artículo 17 de la Ley Federal Complementar nº 140/2011. Empieza aduciendo que el hecho de prevalecer el auto de infracción efectuado por el Ente competente para Licenciar o Autorizar determinados emprendimientos o actividades, provoca una vez más el fraccionamiento privativo de competencias del Poder Público en cuanto la defensa del medio ambiente.

La nulidad de auto de infracción llevada a cabo por el Ente no competente para realizar el Licenciamiento o Autorización Ambiental estimularía la práctica de infracciones ambientales, una vez que el infractor contaría con la falta de coordinación y el desaliento al planeamiento y realizaciones de operaciones de fiscalización, a fin de contener un daño ambiente evidente que no sea de su competencia licenciadora. La fragilidad y condicionamiento del auto de infracción ante la actuación del Ente federativo competente para Licenciar o Autorizar en ámbito ambiental, banalizaría el poder de policía ambiental cuando suceder, por ejemplo, una actuación más suave realizada por el Ente federativo competente.

A su vez, de nuevo la Unión tendría restringida su competencia por estar impedida de actuar de forma supletoria en la fiscalización en todo territorio nacional.

---

competente para que este adote as medidas que entender necessárias. Assim, constata-se que o dispositivo sob comento pode ensejar dúvidas e dificuldades na interpretação, uma vez que o caput do artigo 17 determina que compete somente ao órgão responsável pelo licenciamento a lavratura do auto de infração e a instauração de processo administrativo para apuração de infrações." Véase VIDAL DE SOUZA, José Fernando; VON ZUBEN, Erika. O Licenciamento Ambiental e a Lei Complementar nº 140/2011. Cadernos de Direito, Piracicaba, v. 12(23): 11-44, jul.-dez. 2012, p. 38.

<sup>1472</sup> Confróntese el Parecer nº 771/2011/CGAJ/CONJUR/MMA, de la Abogacía General de la Unión (AGU), a través de la Consultoría General de la Unión (CGU) junto al Ministerio del Medio Ambiente, relativo a la manifestación sobre el proyecto de Ley Complementar nº 01/2010, hasta entonces en fase de sanción Presidencial.

Este hecho, ante la conocida falta de estructura física, técnica y personal de los Órganos Ambientales estatales y municipales, provocaría grandes perjuicios al medio ambiente. Por ello, estaría evidente la vulneración de la competencia común y una violación al deber solidario y común de protección ambiental.

De la misma forma, alegase vulneración del artículo 37 de la Constitución brasileña<sup>1473</sup> en razón de no obedecer el principio de la eficiencia administrativa. De acuerdo con este enfoque, podría existir hasta tres procesos administrativos distintos para averiguar una misma infracción ambiental, siendo que apenas uno va a ser considerado válido jurídicamente. Eso generaría gastos innecesarios e inseguridad jurídica.

En esta misma línea de raciocinio, el párrafo 3º del artículo 17 afrontaría igualmente el dispuesto en los artículos 5º, LIII y LIV<sup>1474</sup> de la Carta Magna brasileña. El primero se refiere a la seguridad jurídica y superposición de procesos administrativos, una vez que no sería posible sostener seguridad jurídica en una norma que permite la existencia de triplicidad de procesos administrativos sobre la misma infracción ambiental, aunque condicionados hasta la actuación del Ente federativo realmente competente, perpetrados por la Unión, Estados, Distrito Federal y Municipios. Luego, posee el administrado el derecho de tener debidamente identificado el Órgano administrativo que le aplicará el respectivo proceso administrativo, bajo pena de incidir en inconstitucionalidad.

Ya el segundo dispositivo trata del debido proceso legal, señalando que en este caso el párrafo 3º del artículo 17 de la Ley Federal Complementar nº 140/2011 viola el derecho constitucional al procedimiento adecuado, con todas sus características en caso de procesos administrativos y judiciales. O sea, la utilización de la garantía

---

<sup>1473</sup> El artículo 37 de la Constitución Federal del Brasil expresa: "Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte..".

<sup>1474</sup> Así lo dispone el artículo 5º de la Constitución Federal: "Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:...LIII - ninguém será processado nem sentenciado senão pela autoridade competente; LIV - ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal."

procesal de todos los medios de defensa existentes, pasa por el derecho a ser procesado administrativamente una única vez por cada infracción cometida. Caso contrario, habrá la posibilidad de penalización por dos Entes de la Federación, aparte de lo que realmente es competente, lo que configura un procedimiento ineficiente que origina superposición administrativa y que generaría inseguridad jurídica.

La Acción Directa de Inconstitucionalidad (ADI) n° 5747 también señala que el enflaquecimiento provocado por el artículo 17, párrafos 2° y 3° alcanza el derecho fundamental a un medio ambiente ecológicamente equilibrado, lo que por sí solo representa un rebajamiento al nivel de protección del medio ambiente. Por lo tanto, ello representaría un retroceso normativo, lo que está prohibido por el ordenamiento jurídico patrio, transgrediendo el Principio Constitucional implícito de la prohibición de retroceso, que es aplicado frecuentemente en el tema de los derechos fundamentales

A tal efecto, concluye en el contenido de la referida Acción Directa de Inconstitucionalidad que el artículo 17, párrafos 2° y 3° vulneran los artículos 225, 23, 37, 5°, LIII y LIV y genera un retroceso normativo, debiendo, por lo tanto, ser declarados inconstitucionales.<sup>1475</sup>

A su vez, de la misma manera que en las contestaciones anteriores, todas las otras partes que participan de la referida Acción Directa de Inconstitucionalidad (ADI) n° 5747, propuesta ante el Supremo Tribunal Federal brasileño (STF), están en contra a esta alegada inconstitucionalidad.

Para la mayoría, el artículo 17 y sus párrafos no violan la Constitución Federal. Argumenta-se que la cabeza del dicho artículo vincula el poder sancionador al poder para Licenciar o Autorizar, de forma que aporta la regla para la armonía entre los Entes federativos y para la seguridad jurídica de los administrados. Aducen que este dispositivo establece de forma clara quien es el verdadero titular de la competencia para

---

<sup>1475</sup> Sobre los argumentos de inconstitucionalidades del artículo 17, párrafos 2° y 3°, véase la Acción Directa de Inconstitucionalidad (ADI) n° 5747, propuesta ante el Supremo Tribunal Federal brasileño (STF), por la Asociación Nacional de los Servidores de Carrera de Especialista en medio ambiente e PECMA (ASIBAMA), cuya la Ministra Relatora es la Excelentísima Señora ROSA WEBER, estando el proceso pendiente de decisión. Disponible en <<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=4757&processo=4757>>. Acceso en 24 de abr. de 2013.

aplicar sanciones administrativas y, respeta la autonomía administrativa de los Entes, estando en perfecta consonancia con el artículo 18 de la Constitución Federal.

Igualmente, impide la aplicación de una doble penalización administrativa oriunda del mismo hecho y mantiene el poder punitivo en el ámbito del Ente verdaderamente conocedor de las características del emprendimiento supuestamente infractor, una vez que es el responsable por el Licenciamiento Ambiental y a la vez su fiscalización. Tal regla también garantiza la seguridad jurídica a los administrados, cuando pasan a conocer de forma concreta cual es el Ente competente para ejecutar el proceso administrativo sancionador y, de la misma manera a los propios Entes federativos, que tendrán la garantía de que sus decisiones no serán revisadas por los demás Entes que no sean competentes. De tal manera, la regla prevista en el cabeza del artículo 17, que expresa la vinculación del poder sancionador y el Licenciador, no contraria para nada la Constitución Federal brasileña.<sup>1476</sup>

Sobre la constitucionalidad del párrafo 1º del artículo 17, existe el argumento de que el dicho dispositivo legal dispone o reglamenta el artículo 225 de la Constitución brasileña, cuando señala la imposición al Poder Público y a la colectividad el deber de defender y preservar el medio ambiente para presentes y futuras generaciones.<sup>1477</sup>

En relación al párrafo 2º del mismo artículo, para ellos igualmente está de acuerdo con las disposiciones constitucionales. Alegase que hubo una interpretación equivocada del párrafo 2º con la cabeza del artículo 17. Sin embargo, la regla de la vinculación entre el poder sancionador y licenciador esclarece que apenas el Ente competente para Licenciar es competente para fiscalizar, y consecuentemente por la instauración del respectivo proceso administrativo y por la penalización del infractor de la legislación ambiental.

---

<sup>1476</sup> Confróntese la manifestación procesal de la Asociación Nacional de Órganos Municipales de Medio Ambiente (ANAMMA) en la Acción Directa de Inconstitucionalidad (ADI) n° 5747. Disponible en <<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=4757&processo=4757>>. Acceso en 02 de may. de 2013.

<sup>1477</sup> MUKAI, Toshio. A Lei Complementar n° 140, de 08 de dezembro de 2011, que fixa diretrizes para a cooperação entre os entes federativos em matéria ambiental. Fórum de Direito Urbano e Ambiental, Belo Horizonte, v. 10, n. 60, nov./dez. 2011. Disponible en: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/43206>>. Acceso en: 5 may. 2013.

De la lectura del párrafo 2º notase que el hecho de admitir en determinados casos la actuación de todos los Entes federativos en la protección ambiental, demuestra un carácter de flexibilización de la vinculación descrita en la cabeza del artículo 17. Es una permisión excepcional otorgada a todos los Entes que consiente que Órganos Ambientales no competentes por el Licenciamiento Ambiental actúen, a través de medidas pertinentes y por aplicaciones de sanciones, cuando estén delante de casos urgentes y dañinos al medio ambiente, caracterizándose por ser una medida preventiva.

Destacase que la posibilidad descrita en el párrafo 2º del artículo 17 está caracterizada como instrumento de cooperación entre los Entes federativos y por ello, son medidas que obedecen el principio de la prevención y la autonomía federativa. Luego, ahí está la justificativa de la comunicación inmediata al Ente competente por el Licenciamiento o Autorización Ambiental a fin de que adopten las medidas pertinentes, cuyas cuales prevalecerán sobre las mismas ejecutadas por el Ente no competente. En otras palabras, está evidente la posibilidad de actuación supletoria del Ente federativo que tener conocimiento de casos de inminencia u ocurrencia de daños ambientales.<sup>1478</sup>

A tal efecto, ya existe jurisprudencia avalando esta posición:

"EMENTA  
AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DANO AMBIENTAL. INTERESSE FEDERAL. LEGITIMIDADE DO IBAMA E DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. SENTENÇA ANULADA. CPC, ART. 515, § 3º, DO CPC. INAPLICABILIDADE. 1. Nos termos do Decreto de 10 de janeiro de 2002, a Área de Proteção Ambiental - APA do Planalto Central perpassa o território do Distrito Federal e do Estado de Goiás. 2. Nos termos da Resolução n. 237 do CONAMA, compete ao IBAMA o licenciamento ambiental de empreendimentos/atividades com impacto regional (localizados ou desenvolvidos em dois ou mais Estados). 3. A Lei Complementar n. 140/2011 consagrou a orientação prevista na referida resolução ao prever, expressamente, competência da União para licenciamento ambiental e fiscalização de empreendimentos/atividades localizados em áreas de proteção ambiental que perpassem a área de 2 (dois) ou mais Estados (art. 12, parágrafo único, c/c art. 7º, XIV, alínea e). 4. Alega-se que os órgãos estaduais teriam licenciado e fiscalizado o empreendimento mas a

---

<sup>1478</sup> En el sentido de la constitucionalidad del artículo 17 y sus párrafos, aparte de la caracterización de la actuación supletoria, veáse la manifestación procesal del la Abogacía General de la Unión (AGU), a través de las consideraciones y manifestaciones del Abogado General de la Unión en la Acción Directa de Inconstitucionalidad (ADI) n° 5747. Disponible en <<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=4757&processo=4757>>. AcCeso en 02 de mai. de 2013.

Resolução n. 237 do CONAMA não afasta a possibilidade de delegação, pelo IBAMA, das atividades de fiscalização. A Lei Complementar n. 140/2011, conquanto preveja que o licenciamento e a autorização de funcionamento serão de competência de um único ente, faculta a ação dos demais, ante a ocorrência de infração, comunicando-se ao ente responsável pelo licenciamento, para exercício do poder de polícia, cuja atuação, de qualquer modo, prevalecerá (art. 13, c/c art. 17, caput, §§ 1º, 2º e 3º). 5. É sustentável o interesse do Estado de Goiás e do Distrito Federal na causa. Apesar disso, tal interesse não afasta a legitimidade do IBAMA e, de conseqüência, do Ministério Público Federal para figurarem no pólo ativo da ação civil pública. 6. Sentença anulada, de ofício. 7. Impossibilidade de imediata apreciação do mérito, com base no art. 515, § 3º, do Código de Processo Civil, porquanto necessária dilação probatória. 8. Apelações prejudicadas.<sup>1479</sup>

Observase que estos dispositivos dan eficacia a la garantía establecida en el artículo 225 del texto Constitucional por atribuyeren al Ente federativo competente para el Licenciamiento o Autorización Ambiental, la misma competencia para la elaboración del auto de infracción ambiental y establecer su respectivo proceso administrativo. Además, permite la actuación supletoria, aunque de forma momentánea y condicional, del Ente que tenga conocimiento de casos de inminencia u ocurrencia de la degradación y de la calidad del medio ambiente.

A su vez, el párrafo 3º del artículo 17 tiene fuertes manifestaciones jurídicas que resguardan su constitucionalidad. Destacase que un análisis apresurado de la cabeza de los artículos 17, y de los artículos 7º, inciso XIII, 8º, inciso XIII y 9º, inciso XIII, parecen limitar de forma exclusiva la fiscalización al Ente competente por el Licenciamiento Ambiental. Sin embargo, el análisis debe ser hecho de forma integrada y combinada en relación al texto de las dichas disposiciones legales, sobre todo del párrafo 3º del artículo 17.

De esta forma, al contrario de lo que preconizan los argumentos en la Acción Directa de Inconstitucionalidad, la mayoría de los juristas entienden que este dispositivo legal vino a reforzar el desarrollo de la fiscalización común sobre emprendimientos y actividades potencialmente contaminantes, auxiliando para concretizar la garantía expresa en la Constitución Federal.

---

<sup>1479</sup> Confróntese la decisión del Tribunal Regional Federal 1ª Región (TRF 1ª), Apelación Civil nº AC19588 DF 2003.34.00.019588-6, Quinta Turma, Relator: Desembargador Federal JOÃO BATISTA MOREIRA, juzgado en 09/04/2012, publicado en 18/04/2012.

En estos términos, observase que el asentimiento legal de ciertos emprendimientos y actividades pueden ser fiscalizados por cualquier de los Entes federativos, haciendo hincapié a la competencia constitucional común, manteniéndose la competencia supletoria de la Unión.<sup>1480</sup>

Sin embargo, en caso de infracción ambiental, prevalecerá la penalización del Ente federativo con competencia para el Licenciamiento o Autorización Ambiental. La prevalencia y eventual sustitución del auto de infracción no corresponde en reducción de competencia para fiscalizar, y tampoco genera enflaquecimiento de la fiscalización y protección ambiental.

La Jurisprudencia reciente avala tal posición:

#### "EMENTA

APELAÇÃO CÍVEL Nº 5002506-23.2012.404.7006/PR  
ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. DANO AMBIENTAL. INFRAÇÃO. AUTUAÇÃO E EMBARGO. IBAMA. LEGITIMIDADE. COMPETENCIA COMUM DOS ENTES FEDERATIVOS.

1. O meio ambiente ecologicamente equilibrado é resguardado constitucionalmente (art. 225), cuja proteção é competência comum da União, dos Estados, do DF e dos Municípios, cabendo a cada uma destas esferas de governo, nos termos da lei e do interesse preponderante, fiscalizar, licenciar e, em havendo necessidade, autuar.
2. Assim, a Constituição Federal, em seu art. 23, nos incisos VI e VII, respectivamente, estipula a competência comum dos três entes federativos para promover a proteção do meio ambiente e combater a poluição, bem como preservar a floresta, a fauna e a flora, remetendo a fixação das normas de cooperação para o âmbito normativo de Leis Complementares.
3. A edição da Lei Complementar nº 140, de 08/12/2011, onde definidas legalmente a atuação supletiva e subsidiária, por meio de seu artigo 17, § 3º, acaba por legitimar o exercício do poder de polícia ambiental por qualquer dos entes federativos com atribuição comum de fiscalização, fornecendo solução para eventual sobreposição de autuações, ou seja, a prevalência do auto de infração ambiental lavrado por órgão que detenha a atribuição de licenciamento ou autorização.
4. Hipótese em que não há se falar em incompetência do IBAMA por ocasião da autuação e embargo na propriedade do impetrante,

---

<sup>1480</sup> THOMÉ DA SILVA, Romeu Faria. Comentários sobre a nova Lei de Competências matéria ambiental (LC 140, de 08.12.2011). Revista de Direito Ambiental, v. 17, n. 66, abr./jun. 2012, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 2012, p. 73.

porquanto observadas condutas infracionais como destruição de floresta nativa sem autorização."<sup>1481</sup>

Luego, el objetivo principal es dejar más eficiente la fiscalización a través de la correcta información sobre cuál será el Ente de la federación es competente para realizar la averiguación de la infracción ambiental, adoptando las medidas legales y administrativas pertinentes a fin de asegurar la protección del medio ambiente.

Cabe aclarar que ya existe jurisprudencia en este sentido:

"EMENTA

AGRAVO DE INSTRUMENTO. AMBIENTAL. EXERCÍCIO DE ATIVIDADE POTENCIALMENTE POLUIDORA SEM A LICENÇA AMBIENTAL PARA TANTO. AUTO DE INFRAÇÃO DA SEMURB. POSTERIOR AUTUAÇÃO DO IBAMA. NÃO CABIMENTO. LEI COMPLEMENTAR Nº 140/2011. COMPETÊNCIA DO ENTE MUNICIPAL. PROVIMENTO.

I – Verifica-se, *in casu*, que a Secretaria de Meio Ambiente do Município de Natal - SEMURB, mercê de suposto exercício de atividade potencialmente poluidora sem a correspondente licença ambiental, imputado à empresa agravante, lavrou auto de infração, em 18/10/2011.

II – Ocorre que, em 07/02/2012, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, igualmente autou a empresa agravante, com base em exercício de atividade potencialmente poluidora sem a licença ambiental para tanto, determinando, por tal motivo, a interdição da câmara frigorífica de sua propriedade.

III – A par disso, observa-se que não houve omissão do ente municipal competente a justificar a atuação supletiva do IBAMA, na medida em que o primeiro já tinha lavrado o devido auto de infração (18/10/2011), tendo a empresa autuada, por seu turno, promovido, logo em seguida, processo administrativo objetivando sanar a ausência da licença ambiental questionada.

IV – Nessa esteira, impende lembrar que, à luz do disposto na Lei Complementar nº 140/2011, o procedimento administrativo destinado a licenciar atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental de âmbito local (inteligência do art. 9º, XIV, 'a') é da alçada do ente municipal, *in casu*, da Secretaria de Meio Ambiente do Município de Natal - SEMURB, não sendo o caso de atuação supletiva do IBAMA, uma vez que não se afigura a existência de atividade de significativo impacto ambiental, com possível influência na higidez da unidade de conservação vizinha.

---

<sup>1481</sup> Confróntese la decisión del Tribunal Regional Federal 4ª Región (TRF 4ª), Apelación Civil nº AC 5002506-23.2012.404.7006/PR, Tercera Turma, Relator: Desembargador Federal FERNANDO QUADROS DA SILVA, juzgado en 05/04/2011, Publicado en D.E. 16/05/2013.



V – Ademais, fala alto o risco de demora, uma vez que a interdição da câmara frigorífica de uma empresa que exerce atividade pesqueira poderá, sem sombra de dúvida, inviabilizar o funcionamento de sua atividade econômica, com repercussão, inclusive, no pagamento dos seus funcionários e do recolhimento dos encargos legais.

VI – Agravo de instrumento provido para que seja suspenso o efeito de embargo/interdição do auto de infração nº 721764-d, lavrado pelo IBAMA.<sup>1482</sup>

De esta manera, evitase la doble penalización y superposición de procesos administrativos sobre el mismo hecho, lo que está perfectamente de acuerdo con los principios constitucionales de la eficiencia, del debido proceso legal y de la seguridad jurídica.

Igualmente objetivase impedir una posible estrategia de descalificación del auto de infracción originalmente efectuado, a través de otra actuación mucho más suave para la finalidad de la protección ambiental. En este sentido, es necesario observar y sumar los principios de la subsidiariedad y de la prohibición de protección deficiente del medio ambiente.<sup>1483</sup>

Las actividades de fiscalización y Licenciamiento Ambiental son facetas de una misma competencia común de protección del medio ambiente. Sin embargo, no hay confusión entre las dos actividades y una no vincula la otra, no existiendo cualquier tipo de subordinación. El párrafo 3º del artículo 17 no limitó la competencia común, sino reafirmó que todos los Entes federativos deben fiscalizar en todos los casos en que haya daños en el entorno.

La reciente jurisprudencia del año 2013 ratifica esta interpretación:

"EMENTA  
APELACAO CIVEL 565596 2007.51.06.001530-9

---

<sup>1482</sup> Confróntese la decisión del Tribunal Regional Federal 5ª Región (TRF 51ª), Agravo de Instrumento nº 124046, Quarta Turma, Relator: Desembargador Federal Marco Bruno Miranda Clementino, publicado en 02/08/2012.

<sup>1483</sup> El Ministério Público Federal defiende la constitucionalidad del artículo 17, párrafo 3º de la Ley Federal Complementar, haciendo hincapié en la aplicación del principio de la subsidiariedad y del principio de la prohibición de la protección deficiente del medio ambiente. Véase la manifestación del Ministério Público Federal en la Acción Directa de Inconstitucionalidad (ADI) nº 5747, a través del parecer emitido por el Procurador General de la República. Disponible en <<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=4757&processo=4757>>. AcCeso en 11 de may. de 2013.

AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. MPF. IBAMA. APA PETRÓPOLIS. LICENÇA CONCEDIDA PELA FEEMA E PELO MUNICÍPIO. DANOS AMBIENTAIS

.....

Ademais, segundo a nova Lei Complementar nº 140/2011, que fixou normas “para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora”, a atuação do IBAMA deve se dar, no caso, de modo subsidiário. No entanto, nada impede ao órgão federal fiscalizar as atividades que degradam o meio ambiente.

.....”<sup>1484</sup>

Por otra parte, en la precisión de la Constitución, la Ley Federal Complementar no puede limitar la competencia común en el sentido de reducirla. La limitación solamente es posible en el sentido de reglamentar la actuación, indicar la forma y dando a informar como se caracteriza la cooperación y el trabajo en común de los distintos Entes federativos.

Es decir, la organización disciplinar de la competencia común no puede ser realizada mediante reducción de cualquier poder de competencia común. Sólo la Constitución Federal puede imponer cualquier reducción de la competencia común. La ley tiene el poder de organizar la actuación común para proporcionar mayor eficacia a la actividad administrativa y, en este caso, actuó de modo a suministrar los contornos debidos a fin de impedir los conflictos de competencias y armonizar las políticas y acciones administrativas de los Entes federativos.<sup>1485</sup>

Otro punto relevante es la cuestión de la terminología adecuada a lo que se refiere a los institutos de la Licencia Ambiental, Autorización Ambiental y Permiso. En este contexto, la nueva Ley Federal Complementar perdió la oportunidad de definir de manera clara los conceptos de Licencia Ambiental, Autorización Ambiental y Permiso, una vez que sobre ellos nada mencionó.

---

<sup>1484</sup> Véase el fallo del Tribunal Regional Federal 2ª Región (TRF 2ª), Recurso de Apelacion Cível nº 565596 2007.51.06.001530-9, Sexta Turma Especializada, Relator: Desembargador Federal GUILHERME COUTO DE CASTRO, juzgado en 21/01/2013.

<sup>1485</sup> ALBINO PEREIRA, Henrique. Competência para fiscalizar na Lei Complementar nº 140/11. Jus Navigandi, Teresina, ano 17, n. 3363, 15 set. 2012. Disponible en: <<http://jus.com.br/revista/texto/22623>>. Acceso en: 14 may. de 2013.

Leonardo Luiz Selbach destacó muy bien este tema:

"A ulterior norma trouxe conceito mais generalizante, mas com contornos similares, isto é, não houve modificação substancial, nem superou a celeuma do termo licenciamento ambiental não traduzir a expressão jurídica licença, com o devido rigor técnico, empregando-a de forma promiscua.

Não se está dizendo que o termo licenciamento ambiental esteja de todo equivocado, mas sim que está empregado de forma não técnica e ampla para os diversos casos, que se dá a falsa ideia de que ela possa ser entendida como uma licença de Direito Administrativo."<sup>1486</sup>

A tal efecto, la Ley Federal Complementar n° 140/2011 no superó la discusión sobre la naturaleza jurídica de la Licencia Ambiental, Autorización Ambiental y Permiso, sino todo lo contrario, pues utiliza en varias ocasiones las dos expresiones a la vez, es decir, emplea el término Licenciamiento, Licenciar o Autorizar en varios de sus dispositivos<sup>1487</sup>, dejando todavía abierta y sin solución las querellas sobre el rigor técnico y expresión terminológica utilizada para cada uno de ellas. Incluso, permite la confusión entre los institutos del Licenciamiento Ambiental y la Autorización Ambiental, refiriéndose ambos como proceso o procedimiento en distintos momentos.

De igual forma, aunque ha dejado el concepto de Licenciamiento Ambiental más sencillo, semejante a los cambios de definiciones realizados en la Directiva Europea 2010/75/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, la Ley Federal Complementar n° 140/2011 no superó la discusión sobre la naturaleza jurídica del Licenciamiento Ambiental, desaprovechando la oportunidad para aclarar definitivamente cuestiones sobre la naturaleza jurídica del Licenciamiento Ambiental, una vez le que mantuvo definido como "procedimiento administrativo", silenciándose en cuanto a las divergencias con el término "proceso administrativo".

De hecho, podría sí la Ley Federal Complementar haber tratado sobre los dichos temas, ya que igualmente son bastante controvertido en la doctrina y jurisprudencia, de modo que una eventual proposición novedosa lograría solucionar

---

<sup>1486</sup> SELBACH, Leonardo Luiz. O Regime das Autorizações Ambientais no Brasil: Breves notas sobre a novel regulamentação. Revista Catalana de Dret Ambiental, vol. III, núm. 01, 2012, p. 05.

<sup>1487</sup> Confróntese los textos de los artículos 11, 12, 13, 15, 17 y 18 de la Ley Federal Complementar n° 140/2011.

conflictos de orden técnica, lo que seguramente iba a mejorar la protección del medio ambiente.

Por último, hay que recordar el Poder Ejecutivo Federal Brasileño, a través de la Excelentísima Señora Presidenta de la República, envió en e la misma fecha que la dicha Ley fue sancionada (día 08/12/2011), un Proyecto de Ley Complementar al Congreso Nacional con propuestas de modificaciones en la Ley Federal Complementar nº 140/2011. El dicho Proyecto encontrase en trámite en la Cámara de los Diputados bajo la identificación de número 117/2011.<sup>1488</sup>

El referido Proyecto de Ley Complementar nº 117/2011 tiene como objetivo deliberar sobre la competencia del Órgano Ambiental de la Unión para efectuar auto de infracción ambiental, e instaurar proceso administrativo para apuración de infracciones a la legislación ambiental cometidas en área de la Amazonia Legal y el bioma Pantanal.<sup>1489</sup>

---

<sup>1488</sup> El Proyecto de Ley Complementar nº 117/2011, que está en trámite en la Cámara de los Diputados, está caracterizado de la siguiente forma: " PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 117/2011. Altera dispositivos da Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011, para dispor sobre a competência do órgão ambiental da União para lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo para apuração de infrações à legislação ambiental cometidas na área da Amazônia, e dá outras providências. O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º A Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 7º .....

.....

XXVI - lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo para a apuração de infrações à legislação ambiental cometidas na área da Amazônia Legal e no bioma Pantanal.

..... ” (NR)

“Art. 17. ....

.....

§ 4º Em qualquer caso, a União poderá lavrar auto de infração e instaurar processo administrativo para a apuração de infrações à legislação ambiental cometidas na área da Amazônia Legal e no bioma Pantanal.

§ 5º Na hipótese de que trata o § 4º, ocorrendo a lavratura de auto de infração por dois ou mais órgãos ambientais, prevalecerá o primeiro auto, independentemente do órgão ambiental responsável pelo licenciamento ou autorização, e serão considerados nulos os demais autos.” (NR)

Art. 2º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação. Brasília,....” . Véase la página web de la Cámara de los Diputados, disponible en : <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=531004>>. Acceso en 24 de may. de 2013.

<sup>1489</sup> La Amazonia Legal es considerada bioma de interes nacional y está clasificada como macroecosistema.El macrosistema comprende la Foresta Amazonica brasileña, la Mata Atlántica, Sierra del Mar, Pantanal Mato-Grossense y la Zona Costera, considerados categoría de patrimonio nacional y mereciendo especial atención. La Foresta Amazonica está constituida por un área cerca de 3,5 millones de quilomentros cuadrados, ubicada en la región norte de Brasil. La Amazonia Legal se extiende por los Estados de Acre, Amazonas, Roraima, Rondônia, Amapá e Mato Grosso e as regiões situadas al norte del paralelo 13°S, de los Estados de Tocantins e Goiás, y al este del meridiano de 44° W, del Estado de

Teniendo por fundamento los artículos 225, párrafo 4<sup>o</sup><sup>1490</sup> combinado con el artículo 23, incisos III, VI y los artículos 17, párrafos 2º y 3º de la Ley Federal Complementar nº 140/2011, el Proyecto de Ley pretende aclarar la actuación fiscalizadora de la Unión en las áreas referidas. En este contexto, el dicho instrumento legal tiene dos finalidades: determinar de manera clara y objetiva la competencia de la Unión a fin de fiscalizar la Amazonia Legal y el bioma Pantanal; y asegurar la validez de su auto de infracción y de sus procesos administrativos en cualquier caso, en ámbito de las citadas áreas consideradas de protección ambiental especial por la Constitución Federal brasileña.

Es decir, la Constitución Federal al otorgar especial atención a los dos biomasa de interés nacional, hace con que sea necesario la proposición del alusivo Proyecto de Ley Complementar nº 117/2011 para dejar más clara y evidente la competencia ambiental de la Unión en cuanto a la fiscalización y los procesos administrativos relativos a la actuación pertinente. Alegase todavía, que el dicho Proyecto de Ley mantiene los principios y directrices generales instituidos en la Constitución Federal y en la Ley Federal Complementar nº 140/2011.

Actualmente, el Proyecto de Ley Complementar nº 117/2011 encontrase en el Congreso de los Diputados aguardando la constitución de una Comisión Temporaria en la Mesa Directora de la Cámara de los Diputados.<sup>1491</sup>

---

Maranhão. De la misma forma, el bioma Pantanal es un bioma de interes nacional y está clasificado como macroecosistema de transición entre las formaciones típicas del serrado y la floresta tropical. Está formado por grandes areas inundadas por pantanos permanentes y de clima tropical. Véase SIRVINSKAS, Luís Paulo. Manual de direito ambiental. 8º edición, Saraiva, São Paulo, 2010, pp. 531-533.

<sup>1490</sup> El artículo 225, párrafo 4º de la Constitución Federal expresa: Art. 225: "Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

.....  
§ 4º - A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais".

<sup>1491</sup> Las informaciones y acompañamientos sobre el trámite legislativo del Proyecto de Ley Complementar nº 117/2011 puede ser visto en la página web de la Cámara de los Diputados, disponible en: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=531004>>. Acceso en 24 de may. de 2013.

Ahora bien, parece que los objetivos del citado Proyecto de Ley Complementar n° 117/2011 son pertinentes y positivos para la mejora y perfeccionamiento de la Ley Federal Complementar n° 140/2011, pues al intentar aclarar y dejar más detallada la competencia de la Unión para fiscalizar la Amazonia Legal y el bioma Pantanal, y asegurar la validez de su auto de infracción y de sus procesos administrativos, deja más evidente la preocupación con la correcta determinación de la competencia fiscalizadora de la Unión en respecto a este caso declarado especial por la propia Carta Magna brasileña.

Luego, no hay dudas que estos cambios evitarán cuestionamientos jurídicos sobre el tema y beneficiará la cooperación federativa prevista en la Ley Federal Complementar n° 140/2011, además de asegurar la preservación y protección ambiental establecida constitucionalmente.

## **CONCLUSIÓN**





En este trabajo, ha sido realizado el estudio del régimen jurídico de las Licencias y Autorizaciones Ambientales en España y Brasil a través del análisis jurídico-ambiental de los aspectos novedosos y recientes de la normativa general de la Unión Europea sobre la Prevención y Control Integrados de la Contaminación, en especial sobre el régimen jurídico del Permiso Integrado, como forma de uno de los principales instrumentos de intervención pública y control previo e integrado.

Tras elegir el tema a ser investigado, se hizo necesario analizar y llevar a cabo la justificación de dicha elección, lo que exigió previamente conocer el eficiente régimen jurídico de la Unión Europea en cuanto a la Política Ambiental adoptado desde su origen, haciendo hincapié a la prevención y control integrados de la contaminación.

En este contexto, inicialmente fueron examinados los aspectos generales de la protección ambiental en ámbito de la Unión Europea a partir de un estudio ordinario del régimen jurídico-ambiental adoptado desde las Comunidades Europeas hasta la actual Unión Europea del siglo XXI. Observase que su interesante marco jurídico en la materia medioambiental está instituido a partir de los fundamentos legales del Derecho Ambiental Europeo, a través de su peculiar sistema de Derecho supranacional. En efecto, la Unión Europea, en el ámbito de los poderes conferidos por los Estados Miembros en el instante de su integración en ella, se integra en el Derecho de los Estados Miembros imponiéndose a sus jurisdicciones y muñida de prioridad ejecutiva sobre sus normas nacionales. Por lo tanto, este hecho demuestra la peculiaridad y grande relevancia del Derecho Europeo, capaz de desplazar a las normas nacionales en los ámbitos por él regulados, incluso en la esfera del medioambiental.

A su vez, las referencias y acciones ambientales desde su origen hasta la actualidad, fueron evidenciadas en los Tratados, Programas Ambientales, Directivas específicas y sus instrumentos de ejecución, a ejemplo del Permiso Integrado utilizado en la prevención y al control integrados de la contaminación.

La evolución y progreso de los Tratados se quedaron plenamente comprobados con la institución del Tratado de Lisboa, siendo el último documento que propició importantes cambios en la estructura de la Institución Europea. Es por el Tratado de Lisboa que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado

constitutivo de la Comunidad Europea, que ahora pasa a denominarse Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). Asimismo, en su constancia se estableció la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión, instrumento que señala derechos que están muy relacionados con el desarrollo sostenible y el medio ambiente.

En síntesis, las disposiciones del dicho Tratado establecen los objetivos de la Política Ambiental; sus principios; los elementos a tener en cuenta; sus características; las acciones en otras materias; los Programas Ambientales; las excepciones y la financiación europea. Asimismo, determina que la Unión debe colaborar, de manera más clara y globalizada, al desarrollo sostenible europeo, en especial a través de un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente; además de disponer especial importancia a la cuestión del cambio climático.

Es decir, el Tratado de Lisboa asegura el propósito de adecuar la estructura e institucionalidad de la Unión Europea, respondiendo a su actual composición y al reto de una presencia más activa y eficaz de ésta en el mundo, especialmente en cuanto a las cuestiones medioambientales y el desarrollo sostenible. Por lo tanto, el nuevo Tratado lleva a cabo importantes modificaciones en el panorama europeo actual, en particular al tema del medio ambiente, sirviendo de ejemplo a los sistemas políticos, jurídicos y administrativos no solo para los Estados Miembros, como para todos los países del mundo.

En tal contexto, sobre la base de estas previsiones en los Tratados Europeo, la Política Ambiental Comunitaria se articula a través de importantes Programas de Acción Ambiental, que establecen las acciones a desarrollar durante ciertos periodos. Tales instrumentos buscan ampliar las políticas de aplicación de los principios de prevención e integración ambiental, en especial lo que se refiere a la prevención y el control integrado de la contaminación.

En cuanto a los Programas de Acción Ambiental, se destacaron siete instrumentos capaces de instituir principios y objetivos desde un aspecto sectorial y curativo hasta un enfoque global, preventivo, integrado y coordinado. Observando los siete Programas de Acción de las Comunidades Europeas sobre Medio Ambiente,

percibimos que la Política Ambiental Comunitaria fue y sigue siendo la base fundamental de protección del medio ambiente considerado como un todo. Los principios instituidos y aplicados desde el Primer Programa hasta el último pueden comprobar la evolución en la lucha contra la contaminación, pasando de un aspecto sectorial y curativo hasta un enfoque global, preventivo, integrado y coordinado.

La prueba más reciente de ello es que, tras la institución, evolución y evaluación de los seis primeros programas de acción ambiental, la actual Política Ambiental de la Unión Europea ha presentado el novedoso Séptimo Programa Ambiental de la Unión Europea, iniciado por el Consejo de Medio Ambiente de 20 de Diciembre de 2010, al subrayar, en sus Conclusiones sobre "Mejora de los instrumentos de la Política Medioambiental", la necesidad de un Programa de Acción en Materia de Medio Ambiente renovado y amplio.

A tal efecto, respetando todos los procedimientos pertinentes, la Comisión presentó la Propuesta de Decisión relativa al Programa General de Medio Ambiente de la Unión hasta 2020, "Vivir bien, respetando los límites respetando los límites de nuestro planeta", siendo el Séptimo Programa que, a diferencia del anterior, se incluye en el Anexo de la misma. El Séptimo Programa se basa en los importantes logros de cuarenta años de política medioambiental de la Unión, y también en las iniciativas estratégicas en este ámbito, y en otros relacionados, que tratan de preparar la economía y la sociedad para un panorama no muy satisfactorio, confiando y buscando de manera clara y revolucionaria a una economía baja en emisiones de carbono y con un modelo energético diferente; y con perspectivas muy significativas en materia de recursos, energía y energías renovables, transportes, biodiversidad, etc.

Luego, de manera concomitante a los Tratados instituyentes de la Comunidad Europea y sus influencias en la Política Ambiental Comunitaria, los Programas de Acción de las Comunidades Europeas sobre Medio Ambiente han contribuido en demasiado con las Políticas de protección y preservación del medio ambiente, esencialmente en lo que se refiere a la prevención y el control integrado de la contaminación.

Sin embargo, para mejorar y alcanzar los objetivos buscados en las Conferencias mundiales es necesario mayor empeño no solo de los Poderes Públicos, en obediencia a los principios y objetivos instituidos a la protección del medio ambiente, como también una mayor atención de la sociedad en relación al consumismo desenfrenado e irracional. Asimismo, especialmente por parte de cuestiones relacionadas a las actividades industriales, donde es necesario una aplicación y efectucción de una política seria, coordinada y eficaz para acabar con muchos problemas, que como ejemplo puede señalarse: las diferencias de la coordinación entre las Autoridades durante el procedimiento de concesión de Permisos en los Estados Miembros; la variación de determinaciones de las condiciones del Permiso basadas en las Mejores Técnicas Disponibles; el incumplimiento de las condiciones del Permiso y de la legislación compleja y oscura, además de su incumplimiento por parte de los Estado Miembros.

En lo que dice respecto a la Prevención y el Control Integrado de la Contaminación, es cierto que la Unión Europea viene adoptando medidas coherentes para acabar con las dispersiones existentes tanto en el punto de vista jurídico-administrativo como en el campo de la actividad industrial y sus efectos generales y específicos al medio.

Así, conviene resaltar que como fruto del sistema político-jurídico sistematizado, coordinado e integrado desde el punto de vista medioambiental comunitario para hacer frente a estas cuestiones y objetivos, la Unión Europea instituyó la Directiva 96/61/CE, del Consejo de 24 de septiembre de 1996, relativa a la Prevención y al Control Integrados de la Contaminación, considerada un punto de inflexión en la Política Ambiental Comunitaria y en la concepción normativa del medio ambiente. Tal Directiva es considerada un marco de referencia a la Política Ambiental Comunitaria porque tiene disposiciones, no sólo para tornar más efectiva la actividad de los Poderes Públicos responsables en relación a la protección y preservación del medio ambiente, como también crear un nuevo enfoque ambiental adecuado inherentes a los sectores privados, como ejemplo, las actividades industriales.

Sin embargo, tras los innumerables problemas relacionados a su aplicación y el necesario proceso de revisión, nació la segunda normativa comunitaria, es decir, la Directiva 2008/1/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de enero de 2008,

relativa a la Prevención y al Control Integrados de la Contaminación que, pretendiendo simplificar y clarificar el contenido de la Directiva anterior, además de intensificar y ampliar su ámbito de concentración e intentar mejorar la aplicación e inspección de las Mejores Técnicas Disponibles (MTD), hizo una modificación formal en la que se agruparan en un solo acto la Directiva original y sus modificaciones sucesivas, sin cambios de las disposiciones fundamentales.

No obstante, ante la necesidad de introducirse cambios sustanciales en las siete Directivas relativas a Emisiones Industriales y a fin de dar una mayor claridad y refuerzo as exigencias legislativas vigentes, principalmente en cuanto la ejecución más harmónica y rigurosa de los Valores Límites de Emisión asociados a las Mejores Técnicas Disponibles como forma de tecnología limpia, nació la tercera y más reciente Directiva 2010/75/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de Noviembre de 2010, sobre las Emisiones Industriales.

Esta novedosa Directiva viene para cumplir los objetivos de protección ambiental e introducir importantes cambios. La nueva legislación aún simplifica, clarifica y refuerza los requisitos legislativos existentes, sobre todo los relativos a la aplicación de las mejores técnicas disponibles, mediante la refundición en una Directiva única de siete Directivas relacionadas con las emisiones industriales. Asimismo, instituye un ámbito de aplicación más completo y detallado en cuanto a las actividades específicas de combustión, de incineración de residuos y co-incineración de residuos, instalaciones y actividades que utilicen disolventes orgánicos y por último, las inhalaciones que producen dióxido de titanio. Ella también prevé la ejecución más harmónica y rigurosa de los valores límites de emisión asociados a las mejores técnicas disponibles como forma de tecnología limpia. Lo hace a través del incremento de nuevas técnicas y desarrollo sobre el contexto de las mejores técnicas disponibles.

Por lo tanto, hemos concluido que la Directiva 2010/75/UE aporta importantes avances en relación a las Directivas anteriores, introduciendo límites más estrictos para las emisiones industriales a partir de 2012, buscando mejorar la salud y la protección del medio ambiente, al tiempo que garantiza normas más detalladas, específicas y claras para la industria.

En cuanto al Permiso Integrado, como ya hemos visto, tuvo su previsión y definición original en la Directiva 96/61/CE, manteniendo su característica formal en la Directiva 2008/1/ CE. Con todo, la Directiva 2010/75/UE simplificó su concepto, ampliando su fuerza e importancia en el objetivo de prevención y protección ambiental.

Se ha visto en este trabajo que el Permiso Integrado nació a través de la Directiva específica 96/61/CE como un instrumento comunitario de intervención administrativa por razones ambientales dirigido a determinadas actividades e instalaciones industriales, asentándose en el Derecho comunitario europeo un nuevo enfoque normativo a la prevención y control de la contaminación. Surgió simplemente como una nueva figura jurídica-administrativa comunitaria de intervención preventiva que sustituye y aglutina al conjunto disperso de Autorizaciones/exigencias de carácter ambiental, valorando el enfoque integrado y provocado la ruptura de los conceptos clásicos en cuanto al tema de la prevención y control de la contaminación.

Se ha observado que ante la ausencia de una terminología precisa para todos los ámbitos de las técnicas de intervención administrativa y a pesar de una pequeña posición doctrinaria en contra, el Permiso es considerado una especie de un mismo género común, es decir, las Autorizaciones en sentido amplio, con arreglo en la verdadera naturaleza y no a la denominación del instrumento. En el ámbito específico el Permiso Integrado Ambiental está equiparado terminológicamente a Autorización Ambiental Integrada y tiene la naturaleza jurídica de Autorización “operativa o de funcionamiento”, especificada por no se limitar al momento de su otorgamiento, sino que se extiende a lo largo del ejercicio que el sujeto haga de la Autorización, instrumentando potestades de condicionamiento del desarrollo de la actividad autorizada.

Es cierto que el Permiso Integrado posee un régimen jurídico complejo y ajustado a la prevención y control integrado de la contaminación, de modo que se destaca el enfoque integrado, la coordinación administrativa y su contenido, que se articula en la exigencia del Permiso y en la utilización de las Mejores Técnicas Disponibles (MTD), en relación con las instalaciones industriales incluidas en su ámbito de aplicación.

Por lo tanto, no hay duda de que el Permiso Integrado, a pesar de poseer un régimen jurídico original complejo que carecía de más simplificaciones, él mismo es adecuado a la prevención y control integrado de la contaminación y viene acompañando la evolución y los avances de las Directivas específicas en el referido tema (2008/1/CE y la reciente 2010/75/UE), de modo a absorber los cambios y añadir normas sobre la prevención y el control integrados de la contaminación procedente de determinadas actividades industriales, además de ampliar su ámbito de aplicación, reducir los riesgos para la salud humana y el medio ambiente derivados de la contaminación industrial y establecer unas circunstancias especiales más equilibradas para la industria.

En efecto, el sistema de protección ambiental establecido a través del régimen jurídico de la prevención y el control integrados de la contaminación, se articula en la exigencia del Permiso y en la utilización de las Mejores Técnicas Disponibles (MTD), en relación con las instalaciones industriales incluidas en su ámbito de aplicación, considerando su enfoque integrado.

A modo de conclusión se puede señalar que esta nueva figura jurídica-administrativa de intervención ambiental en la prevención y control de la contaminación denominada por la terminología europea como Permiso Integrado, es el instrumento que fue capaz de vencer las problemáticas de cuestiones formales en cuanto su naturaleza jurídica y las imprecisiones terminológicas, naciendo y evolucionándose a través de sus importantes avances como una herramienta europea que permite una intervención administrativa eficaz, integrada y coordinada a favor de la protección del medio ambiente y del desarrollo sostenible.

Es decir, es una herramienta europea, manifestada por un acto administrativo, que sirve como un actual ejemplo práctico del desarrollo y de la efectividad de la aplicación de los principios de los Tratados y de la Política Ambiental Comunitaria.

De tal manera, a nivel de Unión Europea, notase la primordial importancia de la legislación en el sentido de ser el principal instrumento capaz de regular la creación, el desarrollo y vigilancia de reglas destinadas a la lucha contra la contaminación, siempre basada en principios generales del Estado de Derecho y

medioambientales para armonizar y coordinar los objetivos comunitarios internacionales. Es decir, la política de protección ambiental comunitaria adoptada y desarrollada por la Unión Europea, tiene como fundamento los principios medioambientales y está dirigida a garantizar los principales derechos de la persona, cuyos cuales está el derecho al medio ambiente adecuado para tener una vida sana.

Estas Directivas específicas asientan en el Derecho Comunitario Europeo un nuevo enfoque normativo a la prevención y al control integrados de la contaminación, valorizando su aspecto integrado. Su evolución en el tema de la intervención administrativa en las industrias por razones ambientales es un ejemplo importantísimo a ser seguido por el escenario mundial. Las Directivas señaladas son instrumentos jurídicos fuertes y modernos, que contienen dispositivos evolucionados, a ejemplo del Permiso Integrado, para proporcionar una intervención pública eficaz a favor de la prevención y protección del medio ambiente, además de posibilitar el desarrollo sostenible necesario a la propia supervivencia humana.

Es indiscutible la grande importancia del tema aquí abordado, una vez que la prevención y el control integrados de la contaminación es una preocupación global e ineludible no sólo para alcanzar el desarrollo sostenible, como también mantener de forma inmediata las condiciones de vida de la propia humanidad. En este punto, aunque existan algunos problemas y críticas que envuelven el tema, la política comunitaria es considerada ejemplar por su carácter preventivo, coherente, coordinado e integrado y puede servir de ejemplo no sólo al Continente Europeo como a todo el mundo, además de incentivar la adopción de políticas semejantes en la lucha contra la contaminación.

El progreso en relación a este tema es necesario e imprescindible para la máxima protección del medio ambiente como un todo, pues proporciona cuidados y medidas contra la contaminación de elementos naturales como el aire, agua y suelo, responsables por la supervivencia de la humanidad. En este contexto, para alcanzar la optimización de la política comunitaria ambiental y garantizar el derecho fundamental a la vida a través de un medio ambiente adecuado a todo el mundo, no podemos renunciar a los estudios, analices y métodos de prevención y control de la contaminación.



En efecto, concluimos estar presente la justificación de tomar por base el análisis jurídico-ambiental derivado de los aspectos novedosos de la normativa general de la Unión Europea sobre el de prevención y control integrados de la contaminación para estudiar el régimen jurídico de las Licencias y Autorizaciones Ambientales en y España y Brasil.

En este contexto, con enfoque en el ya dicho análisis del sistema jurídico-ambiental europeo sobre los aspectos novedosos de la normativa general en el tema de prevención y control integrados de la contaminación, el presente trabajo ha hecho el análisis del régimen jurídico español de la intervención administrativa en la industria por razones ambientales de acuerdo con la transposición y el cumplimiento de las Directivas 96/61/CE, 2008/1/CE y la actual Directiva de 2010 (Directiva de Emisiones Industriales), examinando pormenorizadamente el sistema jurídico de la prevención y control integrado de la contaminación en el Derecho español, a través de la originaria Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación, de la reciente Ley 5/2013 de 11 de junio, instituida con la finalidad de cumplir los objetivos y finalidades de la última Directiva del año 2010, modificando la anterior Ley española de prevención y control integrados de la contaminación (Ley 16/2002), y del novedoso 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, subrayando el régimen jurídico de la Autorización Ambiental Integrada.

Ha sido constatado que la efectiva importancia de la implementación ya consolidada del sistema de prevención y control integrado de la contaminación a través de las trasposiciones de las referidas Directivas europea, es un factor positivo por traducir experiencias que permiten analizar el ordenamiento jurídico de España de modo a conocer con cierta propiedad los principales problemas de aplicación efectiva de las Directivas europea relacionadas en este contexto, además de poder describir y cotejar los puntos positivos y avanzados concernientes a esta problemática. Por otro lado, también es cierto que su carácter extremadamente novedoso comprendido por las recientes aprobaciones de la Ley 5/2013 de 11 de junio y del novedoso Real Decreto 815/2013 de 18 de octubre, aporta importantes elementos teóricos para mejorar la aplicación de estos importantes instrumentos de prevención de la contaminación y protección del medio

ambiente no solo en su ámbito nacional, como también internacional, en especial en Brasil.

En esta parte de la investigación, se ha averiguado y comprobado la evolución histórica de la legislación española en respecto a las normas de protección ambiental, partiendo del recorrido de normas del siglo pasado hasta la actualidad, observando atentamente el interesante proceso de inclusión de España en el Derecho Comunitario Europeo en el año de 1986. Asimismo, se ha observado la institución del primero intento organizativo interministerial de ordenación ambiental en España y el posterior crecimiento de las estructuras administrativas de competencias ambientales, hasta constatar la reciente alteración que ha establecido el nuevo Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente (MAGRAMA).

De hecho, así como en Brasil, los avances legislativos y normativos en España contribuyeron positivamente para el alcance de un mejor y más efectivo sistema de protección ambiental, especialmente en cuanto a la prevención y control integrados de la contaminación y del régimen de Autorizaciones Ambientales.

Con todo, lo más importante de este análisis es la institución de la Constitución Española de 1978, que contempló el medio ambiente en su artículo 45, caracterizándole como uno de los principios rectores de la política económica y social, vinculando el progreso económico y recogiendo la preocupación social por la calidad de vida y la defensa del medio ambiente. En tal contexto, ha sido constatado que el artículo 45 de la Constitución española posee un contenido complejo y un concepto jurídico indeterminado y de carácter interdisciplinar, que comprende en sí mismo la propia naturaleza jurídica del bien objeto de protección, que alcanza los recursos naturales. El precepto constitucional considera el medio ambiente como un concepto integrador de los distintos bienes y recursos que conforman el ecosistema humano. Además, el referido dispositivo Constitucional español señala que el medio ambiente es considerado como objeto de un derecho, de un deber y de una política. Ello porque lo consagra al establecer, en primer lugar, que "todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo". En segundo lugar, que "los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la

vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva". Y en tercer y último lugar, que "para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la ley fije se establecerán consecuencias y sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado".

De forma distinta del modelo constitucional brasileño, la Constitución española de 1978 no reconoce el medio ambiente como un derecho fundamental directamente invocable por los ciudadanos por la vía de amparo, sino como un principio rector del ordenamiento, y este principio tiene por finalidad la defensa de un bien o interés colectivo, reconocido en beneficio directo de la colectividad y cuyo *quantum* de protección, en relación con los demás derechos y bienes constitucionales, es algo que compete determinar al legislador.

Por lo tanto, es claro el reconocimiento constitucional español de la configuración del medio ambiente como un derecho de prestación, que vincula a los poderes públicos a su desarrollo y a la concreción de vías de tutela, pero no como un derecho fundamental directamente invocable por los ciudadanos. Asimismo, el artículo 45 de la Constitución española instituye en el párrafo 1º el deber de todos a conservar el medio ambiente; en su párrafo 2º define la protección ambiental como una función pública y en su párrafo 3º instituye las consecuencias del incumplimiento de la normativa protectora del medio ambiente, mediante aplicaciones de sanciones administrativas y penales más allá de la obligación de reparar el daño ambiental producido.

En base a ese precepto, notase que la Constitución española se refiere al medio ambiente como un derecho, al establecer que todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo. De la misma forma, una vez reconocido el derecho soberano de los Estados para aprovechar los recursos nacionales según sus propias políticas ambientales y de desarrollo, también declara responsables a los Estados de velar porque las actividades realizadas dentro de su jurisdicción o bajo su control no causen daños al medio ambiente de otros Estados.

A tal efecto, la concreción de esta función pública, en relación con los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, se establece en la propia Constitución española y en la legislación correspondiente, valorando el importante papel del Gobierno y de las Administraciones Públicas por estar vinculadas a los intereses generales, entre los cuales están encajados la calidad de vida y la protección ambiental.

Luego, es cierto que la Carta Magna de España desempeña un papel importantísimo e imprescindible a la protección del medio ambiente.

Teniendo en cuenta la propia naturaleza de la investigación, el presente trabajo ha estudiado la forma de organización territorial y política del Estado español, observando sus peculiaridades y los efectos que se recaen en el aspecto competencial. España se constituye de un Estado social y democrático de Derecho, cuya forma política de organización del Estado español es la Monarquía parlamentaria y su organización territorial está ordenada en tres niveles: Administración del Estado, Administración de las Comunidades Autónomas y Administración Local, consolidada sobre la base de los principios de la unicidad, autonomía y solidaridad, que implica una potestad normativa propia; asienta otros tantos ordenamientos singulares, secundarios por relación al ordenamiento general del Estado. Por esta característica, la organización política-administrativa propia de España está representada por el ejercicio del poder y de las funciones públicas de forma descentralizada territorialmente, lo que refleja en su sistema de distribución de competencia ambiental.

Luego, en general, por fuerza constitucional, actualmente al Estado le corresponde la legislación básica en materia de medio ambiente y a las Comunidades Autónomas el desarrollo de la legislación básica y la ejecución de la legislación básica nacional y la facultad de dictar normas adicionales de protección del medio ambiente, a través de leyes y reglamentos propios. También se atribuye a las Comunidades Autónomas la gestión ordinaria de la protección ambiental, donde se incluye la ejecución, la administración y la inspección-fiscalización.

De forma bastante singular, la competencia de los Entes Locales en España, considerándose como más relevantes los Municipios y las Provincias, tiene una regulación competencial específica. El sistema de competencias de las Entidades

Locales se reguló sobre la idea de la participación competencial; lo que supone que, siendo los titulares primarios de todas las materias el Estado y las Comunidades Autónomas, por lo que únicamente ellos tienen potestad legislativa, las competencias concretas de las Administraciones Locales, cuyas cuales solamente poseen autonomía administrativa, serán las que les atribuyan las leyes Estatales y Autonómicas reguladoras de las materias concretas y de los sectores concretos de la acción pública; tal como señala la Ley 7/1985, de 2 de Abril, de Bases de Régimen Local (LBRL).

Ello se extiende a lo que concierne a la competencia ambiental, de modo que la LBRL, concede legitimación a los Municipios mediante la aprobación de ordenanzas de incidencia de protección ambiental, para disciplinar a través, del ejercicio de su potestad reglamentaria, la protección del medio ambiente de su término municipal, especificando, incluso, una serie de servicios obligatorios a ser prestados. Con todo, esta competencia ha de ejercerse siempre respetando los límites en que maneja esta potestad, es decir, siempre respetando limitaciones constitucionales, y las leyes Estatales o Autonómicas, de acuerdo con las imposiciones del específico sistema de integración normativa derivado del reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de protección del medio ambiente.

Asimismo, hay que observar la condición de que como mínimo las Entidades Locales tienen que poseer capacidad suficiente para que puedan por sí mismas gestionar y proteger los intereses locales implicados en cada caso, siendo posible, en caso contrario, haber dispensa, previa solicitud a la Comunidad Autónoma.

Respecto a este peculiar sistema, de forma semejante al sistema brasileño, aunque en menor intensidad de complejidad y distorsiones, la doctrina y jurisprudencia en España señalan que el sistema de distribución competencial en materia de protección ambiental establecido por la Constitución española es bastante complejo y conflictivo, motivo por lo cual se ha llevado a ser analizado superficialmente en el presente trabajo de investigación. El carácter complejo y multidisciplinario que tienen las cuestiones relativas al medio ambiente hace que éstas afecten a los más variados sectores del ordenamiento jurídico y provoque una correlativa complejidad en el reparto de competencias entre el Estado, Comunidades Autónomas y Entidades Locales. Esto hecho, es decir, el carácter pluridisciplinar o intersectorial que recubre la protección

ambiental, justifica la incidencia de otras materias relacionadas a las cuestiones ambientales en el sistema constitucional de distribución de competencias. Como consecuencia de ello, empiezan a surgir cuestiones conflictivas que generan incertidumbres y la consecuente inseguridad jurídica que vulnera el sistema de distribución de competencias ambientales entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Las cuestiones más destacables están relacionadas a: múltiples interferencias recíprocas derivadas del carácter intersectorial que reviste la protección ambiental (la concurrencia y entrecruzamiento competencial); la mayor concentración de competencia ambiental en las manos del Estado y también de las Comunidades Autónomas; el empleo de terminología que resulta chocante con la distribución competencial existente, entre otros.

Por otra parte, en estos casos conflictivos el Tribunal Constitucional de España ha añadido en más de una ocasión que la colaboración es expresión de un auténtico deber, por cuanto es inexorable e imprescindible, y también, por supuesto, la coordinación. A tal efecto, con el fin de tentar de viabilizar la colaboración deseada a través de actuaciones conjuntas y coordinadas de una manera constitucionalmente adecuada de colaboración interadministrativa y de respeto competencial, ha sido constatado que el Tribunal Constitucional adopta algunas técnicas y criterios visando deslindar los conflictos competenciales en materia ambiental. Los más destacables están directamente relacionados a los intereses, circunstancias y principios que de cierto modo, a través de la casuística doctrina constitucional, favorecen la aproximación de los límites entre materias y, más en concreto, para delimitar, desde el punto de vista material, los distintos aspectos del medio ambiente.

De tal manera, no obstante la posible sistematización de los distintos fundamentos que han servido al Tribunal Constitucional para delimitar la extensión material de la competencia ambiental estar caracterizada por la aplicación de algunos criterios señalados por la doctrina, el Principio de la Finalidad o criterio Teleológico, que considera el sentido y finalidad de las diversas normas objeto de conflicto en el que marque el aspecto predominante, es el principal fundamento relevante adoptado por el Tribunal Constitucional para la determinación de la materia competencial.

Sin embargo, sentadas estas premisas, observamos que el Tribunal Constitucional ha seguido diversos criterios sin sujetarse con carácter general a ninguno de ellos, y utilizándolos, en su conjunto o parcialmente, en la medida en que de una u otra manera le servían para resolver el conflicto, llegando incluso a decisiones contradictorias en su utilización. Este hecho señala bien la situación dispar en que encontrase la doctrina constitucional en cuanto a su forma de analizar, interpretar y juzgar los conflictos inherentes de la materia de delimitación de competencia ambiental en España.

A tal efecto, de forma semejante a Brasil, España enfrenta a una heterogénea y excesiva casuística doctrinal constitucional en relación al dicho tema, lo que hace muy difícil o casi imposible alcanzar un único principio delimitador válido en todo caso para determinar la extensión de la competencia sobre materias relacionadas con la protección del medio ambiente, en la medida en que el fundamento que unas veces sirve para ampliar el ámbito de lo ambiental, otras resulta ser su límite. Con todo, lo que está claro es que la cooperación y la coordinación es el mecanismo, como ha señalado el propio Tribunal Constitucional, más adecuado para la resolución de las situaciones dificultosas. Parece, pues, que resulta imprescindible el análisis jurídico y material de los concretos preceptos objetados, de manera que, solamente así, sea posible aproximarse de una sistematización de los distintos y a veces contradictorios fundamentos adoptados por el Tribunal Constitucional y, consecuentemente, llegar cerca de una delimitación de lo que debemos entender por el medio ambiente en cuanto a material competencial. En este aspecto, parece ser necesaria una mayor concentración de esfuerzos a fin de intentar uniformizar la cuestión en el sentido de dejar más claro los criterios que deben ser utilizados en cuanto a la competencia ambiental a su vez.

Por otra parte, ha sido realizado el análisis de los principales precedentes normativos de la intervención administrativa en la industria por razones ambientales en España, destacando la Ley de Industria y sus principales modificaciones y asimismo, sobre la transposición de la Directiva de Servicios 2006/123/CE a la legislación española a través de sus leyes específicas, que proporcionaron cambios importantes en la referida Ley de Industria.

En cuanto al sistema español de intervención en la industria por razones ambientales, se hace un estudio sobre los precedentes normativos y el régimen vigente, empezando por un análisis sobre la Ley de Industria y sus principales modificaciones y asimismo, sobre la transposición de la Directiva de Servicios a la legislación Española a través de sus leyes específicas, que proporcionaron cambios importantes en la referida Ley de Industria en el sentido de instituir mayor simplificación y agilidad administrativa, especialmente en cuanto a las Autorizaciones.

La Ley 21/1992, de 16 de Julio, de Industria fue creada en 1992 para establecer las normas básicas de ordenación de las actividades industriales por las Administraciones Públicas y fijar los medios y procedimientos para coordinar las competencias en materia de industria de dichas Administraciones y regular la actuación de la Administración del Estado en relación con el sector industrial. La dicha Ley, también conocida como "Ley de Industria", sufrió varias alteraciones, siendo que la más reciente y destacable fue la Ley 25/2009 de 22 de diciembre, que instituyó la modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, en los términos de la transposición de la Directiva de Servicios.

Antes de la dicha reforma, el artículo 4 de la Ley de Industria, tras reconocer, con carácter general, la libertad de establecimiento para la instalación, ampliación y traslado de las actividades industriales, preveía la exigencia de "Autorización Administrativa Previa" en los siguientes casos: cuando así lo establezca una Ley por razones de interés público; y cuando se establezca reglamentariamente para el cumplimiento de las obligaciones del Estado derivadas de tratados y convenios internacionales. Con todo, la reforma instituida por la Ley de 2009 constituyó otro régimen jurídico de Autorización en la Ley de Industria. Así, como principal consecuencia de la innovación operada por la dicha Ley, algunas de las actividades que requerían Autorización Previa han sido liberalizadas y se han sometido apenas al régimen de Declaración Responsable o Comunicación Previa.

Ha sido destacado en el estudio el importante avance en la simplificación del régimen con el novedoso sistema de Declaración Responsable o Comunicación Previa, tras la inexigibilidad de la Autorización Previa como regla general para



determinados grupos de actividades. Ello permite contrastar, de forma más ágil, la incidencia de la actividad en el medio ambiente, controlando preventivamente el cumplimiento del Ordenamiento Ambiental con el objetivo de autorizarlas, con condiciones o sin ellas, o no permitir las.

La influencia de la Directiva de Servicios y la legislación española instituida para promover su transposición permitieron el establecimiento de un nuevo régimen de intervención administrativa, más abierto, más ágil y menos restrictivo; con la sustitución de un gran número de Autorizaciones previas por controles administrativos posteriores, a través de la Comunicación Previa y la Declaración responsable. Por ello, fue considerado una revolución de las técnicas de intervención administrativa ambiental.

A tal efecto, aunque rodeado de algunas críticas, el sistema de intervención administrativa ambiental de España viene demostrando un proceso de evolución a través de su desplegada técnica legislativa, a ejemplo de las leyes y normas de desarrollo constituidas para posibilitar la transposición de la Directiva de Servicios, que consiguió proporcionar una notable agilización administrativa, representada por una revolución de las técnicas de intervención administrativa. La exigencia de la Autorización Previa como regla excepcional en determinados casos y en explotación de ciertas actividades, es una prueba concreta de esta revolución, que se caracteriza principalmente por su sustitución a la Comunicación Previa y la Declaración Responsable como instrumento administrativo más simple y ágil en el ámbito administrativo ambiental.

Esto supone en la práctica, importantes modificaciones en el ordenamiento jurídico ya que hay que adoptar y racionalizar las exigencias burocráticas, sobre todo de orden procedimental. En este sentido, es sin duda, un nuevo régimen capaz de hacer frente al clásico régimen general de intervención administrativa, caracterizado por la complejidad y duplicidad documentales y de exigencias autorizatorias y de evaluación, posibilitando agilizar, simplificar y clarificar el cuadro de las tradicionales técnicas de intervención ambiental.

Con efecto, la referencia del análisis jurídico-ambiental derivado de los aspectos novedosos de la normativa general de la Unión Europea sobre Prevención y Control Integrados de la Contaminación (es decir, respecto las Directivas 96/61/CE,

2008/1/CE y 2010/75/UE), a fin de estudiar el régimen jurídico de las Licencias y Autorizaciones Ambientales en y España y Brasil, está basada en la institución de un Permiso Integrado y Único, denominado por la Ley española 16/2002 como Autorización Ambiental Integrada, para instalaciones industriales de determinada amplitud, como instrumento de coordinación e integración de las diferentes Autorizaciones existentes; además de su articulación con el imperioso uso por tales instalaciones de las Mejores Tecnologías Disponibles para contener los posibles procesos contaminantes.

Esta ley tiene por objeto alcanzar una elevada protección del medio ambiente, para evitar y, cuando no sea posible, reducir y controlar la contaminación de la atmósfera, el agua y el suelo, siendo la misma aplicable a las instalaciones de titularidad pública o privada en las que se desarrolle alguna de las actividades industriales incluidas en las categorías enumeradas en su contenido. Para ello, instituye un régimen jurídico de la prevención y el control integrados de la contaminación, con un objetivo para la Administración Pública española en su conjunto y para los sectores industriales que entran dentro del ámbito de aplicación de la normativa europea. Es un reto común que toma cuerpo mediante la figura de la Autorización Ambiental Integrada como instrumento preventivo de control que satisface la estrecha relación jurídica que liga tanto a la Administración como a la industria en este novedoso escenario medioambiental.

En este contexto, con enfoque en el ya dicho análisis del sistema jurídico-ambiental europeo, el estudio ha investigado el régimen jurídico español de la intervención administrativa en la industria por razones ambientales de acuerdo con el cumplimiento de las referidas Directivas, analizando pormenorizadamente el sistema jurídico del control integrado de la contaminación en el Derecho español, enfatizando el régimen jurídico de la Autorización Ambiental Integrada.

Por ello, el trabajo de investigación ha desarrollado un estudio detallado y completo en relación al régimen jurídico de la Autorización Ambiental Integrada de las referidas Leyes españolas, como forma de señalar el modo con que España cumplió la primera Directiva de 1996 y como está se consumando la transposición actual de la

ultima Directiva del año 2010, a través de la aprobación de la reciente Ley 5/2013 y su desarrollo a través del reciente y novedoso Real Decreto 815/2013.

A principio, de un modo general, se constata que para su época, es decir, en el año 2002, de hecho la Ley 16/2002 fue considerada un punto de inflexión en el sistema de intervención administrativa en la industria por razones ambientales, aportando sin duda, innúmeros preceptos de orden jurídica-administrativa ambiental. La referida ley, a su vez, obedeciendo los criterios de la transposición de la Directiva de prevención y control integrados de la contaminación implementó en el ordenamiento jurídico español muchos aspectos novedosos, especialmente en cuanto a la figura de la Autorización Ambiental Integrada.

La Ley original española tiene algunos ejes substanciales, de tal modo que, primeramente, su régimen jurídico gira alrededor de la obligatoriedad de la Autorización Ambiental Integrada, pues se hizo con que en el país se adoptasen las medidas necesarias para garantizar que no puedan explotarse las instalaciones cuyas actividades se relacionan en su Anexo competente. El otro eje de la Ley y del sistema de prevención y control integrado de la contaminación, es el uso, por las industrias incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley, de las mejores técnicas o tecnologías disponibles (MTD). Las MTD hacen parte de las condiciones del Permiso y de la Autorización Ambiental Integrada, una vez que la Directiva IPPC y la Ley 16/2002 determinan que ambos los instrumentos administrativos deberán especificar los Valores Límite de Emisión (VLE) para las sustancias contaminantes.

Preliminarmente, en esta parte del trabajo, el estudio ha destacado el ámbito de aplicación y demás características generales de la Ley 16/2002, resaltando el carácter novedoso de la época y sus principales características innovadoras en cuanto al enfoque integrado y la coordinación. Su ámbito de aplicación se extiende a las instalaciones de titularidad pública o privada en las que se desarrollen algunas de las actividades industriales incluidas en las categorías enumeradas en el anejo de la Ley, con excepción de las instalaciones o partes de las mismas utilizadas para la investigación, desarrollo y experimentación de nuevos productos o procesos. Las principales categorías de actividades industriales e instalaciones contenidas en el Anejo 1 de la dicha Ley se extienden a las instalaciones de combustión; producción y transformación de metales;

industrias minerales; industrias químicas; gestión de residuos; industria de papel y cartón, industria textil; industria del cuero; industrias agroalimentarias y explotaciones ganaderas. Igualmente al consumo de disolventes orgánicos, industria del carbono e instalaciones de captura de CO<sub>2</sub> con fines de almacenamiento de dióxido de carbono, entre otras. Es decir, tiene el objeto y ámbito de aplicación original de características semejante a la Directiva marco.

La norma Estatal delinea de forma satisfactoria los principios informadores de la actividad de los Órganos competentes y las obligaciones básicas que deben instruir al titular en la ejecución de su actividad. Asimismo, la ley original ha dado forma e importancia a la cooperación administrativa ya prevista en la Directiva marco, de manera que estableció que, para su aplicación, las Administraciones Públicas concertarán sus acciones a los principios de información mutua, cooperación y colaboración. Además de ello, sobre todo, deberán proporcionar la debida asistencia para garantizar la eficacia y coherencia de sus actuaciones, principalmente en la tramitación de la Autorización Ambiental Integrada

Ha sido comprobado que el régimen de prevención y el control integrados de la contaminación plantea una técnica integradora del conjunto de los impactos que el desarrollo de ciertas actividades logra provocar en una triple vertiente, a saber: integración de procedimientos, integración competencial de los órganos que están llamados a ejercer sus competencias ambientales en la materia, y finalmente, como aspecto más sobresaliente y reflejo de los otros dos, la integración del conjunto de Autorizaciones Ambientales sectoriales en una única Autorización Integrada.

Es precisamente este último aspecto, el estudio de la Autorización Ambiental Integrada, sobre el que ha recaído el interés a lo largo de este trabajo; justamente porque la referida ley introduce a nivel Estatal la llamada Autorización Ambiental Integrada como una nueva figura de intervención administrativa que sustituye y aglutina al conjunto disperso de Autorizaciones de carácter ambiental exigibles hasta el momento.

Por lo tanto, no hay dudas en la doctrina y jurisprudencia que la aprobación de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrados de la

Contaminación admite el punto de partida, tras la transposición de la homónima Directiva Comunitaria 96/61/CE, de una significativa regulación, seguramente modular y definitoria del Derecho ambiental Español.

Respecto a la definición y terminología en cuanto a la Autorización Ambiental Integrada, conviene subrayar que en España, a pesar de haber algunas controversias en cuanto a la imprecisión terminológica, notase que la mayoría de la doctrina clásica no hace ninguna distinción formal precisa y rigurosa en cuanto a terminología de las técnicas de intervención administrativa, ateniéndose a la naturaleza, características y las consecuencias que se deriven del contenido del acto administrativo. A tal efecto, deducen que las calificaciones jurídicas han de realizarse atendiendo al contenido real de los hechos y no a las denominaciones que con mayor o menor propiedad utilicen las partes interesadas, aceptando la heterogeneidad de técnicas que se encuadran bajo el concepto genérico de Autorización, considerándola como la técnica reina del control preventivo. Por lo tanto, la dicha técnica engloba las figuras concretas normativamente reguladas tales como: los Permisos, Licencias, Verificaciones, etc., exceptuándose la técnica de la Concesión.

Tratándose aún sobre este aspecto, la investigación ha demostrado que, al contrario de Brasil, en España tampoco existen mayores problemas en cuanto a distinciones prácticas de expresiones del género común Autorizatorio. Es decir, en el campo de las diferentes denominaciones empleadas para tratar las expresiones más habituales del género común Autorizatorio, ante la ausencia de una terminología precisa para todos los ámbitos, la doctrina clásica española hace una modesta distinción práctica en el tratamiento administrativo de la Autorización, Permiso y Licencias Ambientales. Lo más común es que el término Licencia sea empleado por la legislación de ámbito Local y en materia urbanística, mientras que la denominación Autorización sea utilizada en los regímenes Estatales o Autonómicos. El término Permiso es generalmente utilizado en el tema de utilización de dominio público, o en caso de que supedita a que el administrado supere determinadas pruebas para poder ejercer sus respectivos derechos.

Este mismo aspecto en relación con ámbito europeo está consolidado por la mayoría de la doctrina clásica española en el sentido de que se acepta la heterogeneidad

de técnicas que se encuadran bajo el concepto genérico de Autorización, y que la Ley 16/2002 rechaza el término Permiso, utilizado por el Derecho Comunitario Europeo Ambiental, recurriéndose al término Autorización Ambiental Integrada. En este contexto, de forma pacífica, la doctrina y jurisprudencia consideran que el Permiso Integrado es la terminología Europea, mientras que la Ley Nacional Española (Ley 16/2002) denomina su técnica de intervención administrativa como "Autorización Ambiental Integrada. Es decir, así como la doctrina clásica administrativa, en el tema ambiental la mayoría doctrinaria Española reconoce la Autorización Ambiental Integrada, nacida a través de la Ley Nacional Española nº 16/2002, como figura afín del Permiso Integrado, creado por la Directiva Comunitaria 96/61/CE.

De cierto modo, este sencillo sistema reconocido por la doctrina y jurisprudencia Española contribuye con la simplificación en el campo de las terminologías y denominaciones de los actos administrativos ambientales. En este caso, no hay demasiadas discusiones jurídicas en cuanto a la denominación de los instrumentos de intervención administrativa ambiental a nivel Local, Autonómico o Estatal, lo que sin duda, favorece el desarrollo legislativo y mejora la actuación administrativa y judicial en la esfera ambiental.

Respecto a naturaleza jurídica de la Autorización Ambiental Integrada, a pesar de haber algunas discusiones doctrinarias y jurisprudenciales sobre la naturaleza posiblemente Concesional, incluso de carácter de acto normativo singular o "tertium genus" entre los conceptos clásicos de Autorización y Concesión, el sistema jurídico español, de forma más clara y sencilla respecto a Brasil, a través de su mayoría doctrinaria define bien la naturaleza jurídica de dicho instrumento administrativo. En España, la Autorización Ambiental Integrada tiene naturaleza jurídica de "Autorización Operativa o de Funcionamiento", de carácter reglado, caracterizada por no restringir a ejecutar un previo control de la sujeción de la actividad a unos límites establecidos, sino que además dirigen y orientan efectivamente la actividad de su titular en la dirección punteada por los planes o reglas ajustables, pudiendo incluso someterse a revisión periódica y actualizaciones cuando sea necesario.

Por lo tanto, se deduce del presente trabajo que ésta definición está más cerca de la técnica de limitación que mejor se adecua al dinamismo de la ciencia y a los imperativos ecológicos y medioambientales.

Igualmente, han sido abordadas cuestiones relativas a los aspectos competenciales, imprecisiones terminológicas y la naturaleza jurídica de la Autorización Ambiental Integrada, con lo que, a pesar de contener ciertas críticas, se puede deducir que estas cuestiones no afectaron el buen desarrollo en el proceso de transposición de la Directiva original relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación.

El régimen jurídico de la Autorización Ambiental Integrada posee prácticamente las mismas referencias y preceptos correspondientes a los regímenes jurídicos de las Directivas 96/61/CE, 2008/1/CE y 2010/75/UE. El sistema previsto demuestra un carácter complejo, agrupando en un solo acto de intervención administrativa ambiental tanto Locales como Autonómicas y Estatales, cuya integración, en ocasiones, no resulta fácil de articular. A tal efecto, el sistema original establecido por la Ley 16/2002 recibe algunas críticas por tener un carácter complejo y por no ser capaz de lograr completamente el objetivo inicial de articular un régimen jurídico de Autorización Ambiental Integrada, no siendo plena la integración pretendida, a pesar de ser considerada eficiente.

De manera semejante al Permiso Integrado, del presente estudio se puede deducir que la Autorización Ambiental Integrada instituida por la Ley 16/2002 posee un régimen jurídico original complejo y satisfactoriamente ajustado a la prevención y control integrado de la contaminación, aunque digno de más simplicidad, claridad y agilidad. La solicitud marcada por el razonable perfil de exigencias de informaciones y documentos y el enfoque integrado y la coordinación administrativa de otorga, caracterizados a través de la adopción de un procedimiento integrado y coordinado en la sustitución de las diferentes Autorizaciones sectoriales por una única, y la aplicación de tecnologías de reducción en la fuente a través del establecimiento en la dicha Autorización de Valores Límite de Emisión de contaminantes basados en el concepto de las Mejores Técnicas Disponibles, son medios que, a pesar de ser considerados complejos y poco claros y ágiles, son correctos y ajustados en este tipo de procedimiento. Asimismo, el respeto a la información pública; la obediencia a la

formulación de los aspectos administrativos como la propuesta de resolución y la resolución, además de cumplir con las notificaciones y registros pertinentes son factores que avalan la prudencia con que fue perfilado el dicho régimen jurídico a su época.

En esta misma línea, el contenido y las condiciones dispuestos primariamente en la Autorización Ambiental Integrada son otras importantes características de su régimen jurídico, pues la dicha Autorización es un acto condicionado en la medida en que se otorga con una serie de condiciones que especifican, desde el punto de vista ambiental, el modo exacto en que la explotación de la instalación industrial tiene que producirse. Así, la otorga o, en su caso, la denegación de la Autorización Ambiental Integrada conlleva el análisis de un amplio conjunto de cuestiones referentes, de forma directa o indirecta, con la contaminación oriunda de las instalaciones industriales, siendo pues, considerados como el Estatuto de protección del medio ambiente. Por ello es normal que la Autorización Ambiental Integrada, en caso de otorga, deba ir asistida de un condicionado extenso.

No hay dudas de que todo lo que está señalado como contenido y condiciones en el régimen jurídico tiene su singular importancia, sobre todo por su carácter primario y básico instituidor, con todo, se destaca de manera especial las Mejores Técnicas Disponibles (MTD), por la propia naturaleza que posee al ser considerado uno de los ejes de la Ley, y del sistema de prevención y control integrado de la contaminación. Las MTD hacen parte de las condiciones del Permiso y de la Autorización Ambiental Integrada, una vez que la Directiva IPCC y la Ley LPCIC determinan que ambos los instrumentos administrativos deberán especificar los Valores Límite de Emisión (en adelante VLE) para las sustancias contaminantes.

De hecho, el concepto original de MTD y de los elementos e instrumentos que de ellas derivan, como por ejemplo los Documentos de Referencia de las Mejores Técnicas Disponibles y la definición del VLE, de por sí, demuestran sus peculiaridades e importancia en el original régimen jurídico de la Autorización Ambiental Integrada y sin duda marcaron un punto inicial relevante en este procedimiento específico de intervención administrativa ambiental. No es por acaso que están considerados como uno de los ejes del sistema, y no hay dudas de que estos instrumentos, a pesar de ser susceptible de mejoras y perfeccionamientos, fueron y son



imprescindibles para lograr un nivel general de protección del medio ambiente alto en su conjunto.

Por ello, es innegable que, a pesar de que fueron consideradas complejas y muy burocráticas, estas técnicas tienen mucha importancia como dispositivo marco original capaz de ser elemento base a fin de proporcionar avances y mejoras, debiendo así, siempre observando sus evoluciones y progresos, ser seguidas como ejemplo a ser implementado en los regímenes jurídicos de los instrumentos de intervención ambiental de muchos países, y especialmente en Brasil.

Luego, así como el Permiso Integrado, es cierto que la Autorización Ambiental Integrada creada originalmente en ámbito nacional español, a pesar de ser pasible de mayores simplificaciones, mejoras y agilidad, también posee un régimen jurídico orinal complejo y ajustado de manera satisfactoria a la prevención y control integrado de la contaminación, de modo que se destaca el enfoque integrado, la coordinación administrativa y su contenido, que se articula igualmente en función de la utilización de las Mejores Técnicas Disponibles (MTD), en relación con las instalaciones industriales incluidas en su ámbito de aplicación.

Se ha visto en la presente investigación que el sistema de revisión y renovación de la Autorización Ambiental Integrada originalmente previsto en la Ley 16/2002 fue, a su época, importante en el sentido de pasar a regular y adecuar las actividades e instalaciones industriales a las exigencias del interés público, lo que permite las alteraciones a modo proporcionado del condicionado de la dicha Autorización Ambiental. Esta adecuación es realizada a través de las Administraciones Públicas competentes cuando adoptan medidas necesarias para proceder a una revisión periódica y actualización, si fuere necesario, de las condiciones de la Autorización Ambiental Integrada. En este contexto, la Ley 16/2002 trató de regular los modos, procedimientos y plazos pertinentes. Sin embargo, no hay duda de que el proceso de revisión y renovación ya estaban lejos de ser ágiles, simple o céleres; lo que requería reformas sustanciales.

En cuanto al tema de la indemnización, a pesar de la Directiva IPPC no contemplarla y la Ley 16/2002 excluir expresamente el derecho a indemnización en

casos de revisiones o modificaciones, la doctrina y jurisprudencia española divergen en relación al asunto. De hecho, a pesar de haber sufrido cambios con la nueva Ley 5/2013, hace falta en España, al igual que Brasil, que la legislación y la jurisprudencia sean más claras y objetivas en este sentido. No están claros los casos y los términos en que se puede ser reconocido el derecho a indemnizaciones tras el cambio o retirada de la Autorización Ambiental Integrada, aunque notase la tendencia general de negativa en reconocer el dicho derecho indemnizatorio.

Otra aportación primaria de extrema relevancia de la Ley 16/2002 fue el establecimiento de la disciplina ambiental en sus modos generales. La ley regula primariamente un régimen sancionador, tratando de diferentes regímenes, iniciándose por el régimen de control e inspección de las instalaciones y de su actividad, que corresponde a las Comunidades Autónomas la competencia de vigilancia e inspección, sin perjuicio de las competencias del Estado en materia de aguas y vertidos. Se fija también el régimen de infracciones y sanciones administrativas, las medidas de carácter provisional y la obligación de reponer las cosas al estado anterior a la infracción cometida, y las posibles multas coercitivas. Asimismo, se establece que los resultados de las actuaciones de control e inspección deberán ponerse a disposición del público, sin más limitaciones que las establecidas en la legislación sobre el derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente. Sobre este tema, se puede afirmar que la dicha Ley tuvo importancia en predecir la regulación, sin embargo, el sistema no se mostró lo suficientemente eficaz, lo que también demandaba reformas.

Sin embargo, cabe subrayar que la LPCIC también trató, de forma un poco más clara que la legislación brasileña, de la competencia administrativa de la Administración Pública para otorgar la Autorización Ambiental Integrada.

De manera general, la Ley 16/2002, de forma razonable, establece la competencia para otorgar la Autorización Ambiental Integrada a las Comunidades Autónomas, a través del Órgano designado por la dicha Administración Autonómica en la que se ubique la instalación objeto de la Autorización. La competencia de las Administraciones Autonómicas para el otorgamiento de la Autorización Ambiental Integrada se extiende también, por lógica, al resto de actuaciones ejecutivas

relacionadas con estas Autorizaciones, es decir, su renovación y modificación, actividades de control e inspección y sancionadoras.

Con todo, este trabajo también ha señalado los aspectos competenciales del Estado, Comunidades Autónomas y de los entes Locales en cuanto a la Autorización Ambiental Integrada y también respecto a su armonización con otros instrumentos de intervención administrativa de contexto específico. Se puede deducir que, a pesar de haber críticas en este sistema, de manera general, la dicha armonización está bien representada por medio de una coordinación de competencias e integración de procedimientos figurada por algunas técnicas específicas, como por ejemplo el Informe Vinculante, una técnica que parece ser la vía más idónea para la coordinación de competencias e integración de procedimientos. Luego, es claro que este sistema puede ser mejorado, simplificado y más eficiente, sin embargo, no hay duda de que fue instituido originalmente para buscar la simplificación de tramitación evitando tener que seguir dos procedimientos separados y facilitando la colaboración, cumpliendo con las características del carácter del enfoque integrado.

Asimismo, el presente trabajo de investigación reconoce la relevancia de la Ley 16/2002 en el sentido del establecimiento primario de la armonización de la Autorización Ambiental Integrada con el procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental, regulando de manera general sus aspectos competenciales. Ya se ha constatado que la LPCIC estableció una única Autorización Ambiental, a la que se denomina Autorización Ambiental Integrada, que exige, en especial, que se refunda en un solo procedimiento este control y el que se opere a través de la técnica de la Evaluación de Impacto Ambiental. Para adecuarse al modelo competencial se hace necesario adoptar la técnica de los informes preceptivos y vinculantes para transponer la decisión originaria de la Comunidad Autónoma a la Administración Estatal y Municipal, en su caso, y así salvaguardar la distribución de competencias prevista en la Constitución Española.

La dicha norma, aunque afecta por algunas críticas, permite una articulación en el mismo procedimiento de las diversas competencias Estatales, Autonómicas y Locales concurrentes, incorporando, con esta concreta solución, la garantía del enfoque integrado efectivo entre todas la Autoridades competentes con respecto a la articulación

de procedimientos de Evaluación de Impacto Ambiental y de Autorización Ambiental Integrada.

En este contexto, se puede concluir que hasta la transposición de la última Directiva 75/2010/UE, España ha desarrollado de forma razonable y satisfactoria su legislación en el sentido de instituir las reglas básicas que posibilitarían no solo el cumplimiento preliminar de las exigencias de la Unión Europea en cuanto a la trasposición obligatoria, sino también el comienzo de la implementación de las primeras reglas fundamentales de protección ambiental relacionadas directa y expresamente a la prevención y control integrados de la contaminación. No hay dudas de que el sistema, por su propio carácter básico y original, estaba formado con muchos fallos y deficiencias, a ejemplo de su complejidad, poca claridad y aspectos confusos y poco ágiles. Sin embargo, es innegable, que la Ley 16/2002 fue considerada un punto de inflexión en el sistema de intervención administrativa en la industria por razones ambientales, aportando sin duda, innúmeros preceptos de orden jurídica-administrativa ambiental. La referida ley, a su vez, obedeciendo los criterios de la transposición de la Directiva de prevención y control integrados de la contaminación implementó en el ordenamiento jurídico español muchos aspectos novedosos, especialmente en cuanto a la figura de la Autorización Ambiental Integrada, avalando el aspecto integrado y coordinado en ámbito general, además del establecimiento del uso por las industrias incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley de las mejores técnicas o tecnologías disponibles (MTD), desarrollando preliminarmente su contexto en el ámbito nacional.

Sin embargo, el aspecto más sustancial que puede ser deducido en este trabajo de investigación en cuanto al ámbito español es la manera con que España ha actuado en el sentido de mejorar y simplificar el proceso general de prevención y control integrado de la contaminación. Esto hecho se ha llevado a cabo tras la institución de la Ley 5/2013, de 11 de junio, y el reciente y novedoso Decreto Real 815/2013, por el que se aprueba el Reglamento de Emisiones Industriales y de desarrollo de la Ley 16/2002, que de cierta forma, han sido creados para posibilitar la transposición de la Directiva 75/2010/UE y mejorar y simplificar las disposiciones de la Ley 16/2002, contribuyendo así al logro de la protección ambiental y el desarrollo sostenible.

La Ley 5/2013, de 11 de junio, se dicta, entre otras cosas, para incorporar parcialmente al derecho Español la Directiva 2010/75/UE, porque el legislador prefiere remitir el contenido técnico de la Directiva a una norma reglamentaria integral, que refunde los reglamentos que hasta el momento regulaban la instalación y funcionamiento de concretas instalaciones. Con todo, lo más importante es que la Ley 5/2013, de 11 de junio, tiene como principal finalidad el cumplimiento y la incorporación de las modificaciones de la Directiva de 2010 al Derecho interno, siendo establecida para revisar y modificar algunos aspectos de la Ley 16/2012, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación, promoviendo, en especial, una mayor simplificación administrativa del procedimiento, además de busca eliminar requisitos administrativos considerados por el legislador como innecesarios o desproporcionados y clarificar y mejorar el contenido de sus disposiciones. Asimismo, incrementar la densidad de las disposiciones sustantivas y flexibilizar la aplicación de algunas exigencias de acuerdo con una serie de parámetros de control y ampliar el nivel de transparencia de la actuación administrativa.

La nueva amplia el ámbito de aplicación aumentando las instalaciones sujetas a su respectivo anejo. Asimismo, en cuanto a las definiciones técnicas, la misma introduce algunas nuevas definiciones y modifica algunas ya existentes, buscando a mejorar la redacción, a eliminar términos imprecisos o a optimizar técnicamente la Ley, al suprimir el contenido dispositivo de parte de algunas definiciones, trasladándolo al articulado de la norma. En cuanto a las nuevas definiciones, además de la Autorización Ambiental Integrada, las más destacables por hacer parte del grupo de condiciones que componen el contenido de la Autorización Ambiental Integrada, son: los Documentos de Referencia sobre las MTD, los ya conocidos "BREF"; las Conclusiones sobre las MTD; Niveles de Emisión Asociados con las Mejores Técnicas Disponibles; la Técnica Emergente e Informe Base o de la situación de partida. Llama la atención el nuevo concepto de Inspección Ambiental, que pasa a ser regulada por ley, dejando de ser observada por simples recomendaciones de la Unión Europea.

En cuanto a la Autorización Ambiental Integrada, la misma ha recibido innúmeras modificaciones en razón de la transposición de la Directiva 2010/75/UE y las reformas promovidas por la nueva Ley 5/2013. Empieza por su propia definición hasta llegar a su simplificación, envolviendo criterios en el procedimiento de su

tramitación administrativa, tanto en lo que se refiere a su otorgamiento como a su modificación y revisión. Incluso, en cuanto al establecimiento de requisitos mínimos para la inspección y para los informes de cumplimiento y de normas relativas al cierre de las instalaciones, la protección del suelo y las aguas subterráneas.

En lo que concierne a su nueva definición, diferentemente de Ley y Directivas anteriores, el concepto de Autorización Ambiental Integrada pasa a ser más extenso y se elimina la exigencia de que una o más instalaciones o partes de instalaciones que tengan la misma ubicación sean explotadas “por el mismo titular” para poder obtener esta Autorización Ambiental Integrada. La nueva definición ha sufrido algunas críticas por no ser totalmente compatible con la directriz de la Directiva 2010/75/UE, que admite que un Permiso sea válido para varias partes de una misma instalación explotadas por diferentes titulares, con todo no permite a los Estados elegir que un Permiso sea válido para varias instalaciones explotadas por diferentes titulares como hace la LPCIC tras su modificación.

De hecho, parece que la Ley 5/2013 no ha sido clara y tampoco ha mejorado técnicamente la definición de Autorización Ambiental Integrada, de manera que la interpretación del nuevo texto choca con las previsiones descritas en la Directiva de Emisiones Industriales, lo que provoca una cierta confusión en cuanto al que se debe realmente ser entendido e interpretado en relación a las "partes de instalaciones", o a las "instalaciones" como un todo. Con todo, nos parece más correcta la sugestión de la doctrina en interpretar la definición de Autorización Ambiental Integrada de la LPCIC de acuerdo con el sentido dado por la Directiva de Emisiones Industriales, pues esto es perfectamente coherente con la nueva conjetura.

En el ámbito de la Autorización Ambiental Integrada, la Ley 5/2013 simplifica su régimen jurídico y su tramitación administrativa relativa, tanto en lo que se refiere a su otorgamiento como a su modificación y revisión. Tales mudanzas sirven también para responder los deseos de la sociedad en relación a la cuestión de una mayor celeridad en la tramitación de las Autorizaciones Ambientales Integradas.

La nueva Ley 5/2013 tiene como parte de sus objetivos alcanzar una simplificación normativa y administrativa en la materia, así como garantizar una

mayor celeridad en la tramitación de los procedimientos de Autorización Ambiental Integrada. En concreto, se reduce de diez a nueve meses el plazo para la resolución del procedimiento de concesión de la Autorización Ambiental Integrada. Además de la reducción de plazos, la nueva ley también trata de suprimir la exigencia de nueva Autorización Ambiental Integrada en determinados casos, como por ejemplo en el supuesto de modificaciones sustanciales, dónde pasa a exigir solamente la adaptación de la Autorización vigente, mediante procedimiento simplificado.

Asimismo, la nueva normativa promueve importantes cambios en los casos de revisión y modificación de la Autorización Ambiental. Aclara y precisa mejor sus requisitos y condiciones, dejando para tras la referencia genérica que padecía el texto legal anterior. Establece una simplificación documental y un procedimiento simplificado a ser organizado y llevado a cabo por el Órgano Ambiental competente.

La Ley 5/2013 también prevé la actualización simplificada de la Autorización Ambiental Integrada de las instalaciones ya existentes. Las Autorizaciones Ambientales en vigor que contengan prescripciones explícitas sobre las nuevas previsiones de la dicha Ley en cuanto a las obligaciones del titular y el contenido de la Autorización, se considerarán actualizadas, según el régimen transitorio referido. Tal previsión tiene el objetivo de reducir a lo necesario la intervención administrativa en el proceso de adaptación de las Autorizaciones Ambientales de las instalaciones ya existentes.

Con todo, la nueva ley tampoco ha aprovechado la oportunidad para aclarar los supuestos que genera o no el derecho a la indemnización tras la revisión o retirada de la Autorización Ambiental Integrada. Se ha limitado a mantener la previsión anterior en el sentido de que no habrá derecho a indemnización, haciendo hincapié solamente en relación al procedimiento simplificado que se establecerá reglamentariamente.

Por otro lado, la nueva ley instituye una regulación más amplia y más detallada en el procedimiento solicitud de la Autorización Ambiental Integrada para actividades con efectos negativos intercomunitarios o transfronterizos y, expresa de más clara los aspectos competenciales en este tema.

La Ley 5/2013, por otra parte, instituye modificaciones relativas al contenido de la Autorización Ambiental Integrada, para precisarlo mejor. En concreto, lo hace en relación con las Mejores Tecnologías Disponibles y Valores límite de Emisión y otras cuestiones, de manera que también ha insertado nuevos conceptos y diferentes métodos para constituir la referencia para el establecimiento de las condiciones de la Autorización Ambiental Integrada.

Este punto es uno de los más relevantes de la novedosa Ley, pues representan modificaciones sobre las disposiciones sobre la determinación de los Valores Límite de Emisión por referencia a las Mejores Técnicas Disponibles. Se concretan el alcance y la importancia de las MTD en el proceso de determinación de los VLE. Es decir, la Directiva de Emisiones Industriales y la Ley 5/2013 fortalecen el protagonismo de la MTD, al establecer, como regla general, que los Órganos competentes deberán instituir unos VLE que respeten los Niveles de Emisión asociados a las MTD. En esta misma línea, también se instituye aspectos excepcionales en el sentido de flexibilización en cuanto a la permisión de instituirse valores menos o más estrictos para el establecimiento de los VLE en comparación a las conclusiones sobre las MTD. También, se elimina la referencia más genérica a la información sobre las MTD suministrada por el Estado a las Comunidades Autónomas.

Por lo tanto, concluyese que a partir de ahora, el Órgano competente Autorizatorio tendrá que tomar en consideración el nuevo concepto de las Conclusiones sobre las Mejores Técnicas Disponibles. Asimismo, se deduce que, de manera más clara, la norma refuerza la aplicación de las MTD como criterio de referencia para la determinación de los VLE, frente a la anterior regulación en donde no quedaba tan claro dicho rol protagonista entre los diferentes parámetros a tener en cuenta por las Órganos competentes. Asimismo, tal novedad relacionada con las Conclusiones sobre las MTD incrementa la seguridad jurídica y la previsibilidad de la decisión administrativa, reduce el nivel de discrecionalidad técnica y minora el riesgo de desigual aplicación de la regulación a instalaciones similares.

Aún tratándose de las novedades relacionadas al contenido de la Autorización Ambiental Integrada, el presente trabajo, ha constatado que la norma



dispone que el Órgano competente establezca en la Autorización las condiciones para que, tras el cese definitivo de las actividades, en el caso de que se haya producido una contaminación significativa del suelo de las aguas subterráneas, se asegure que se restablezca el estado establecido anteriormente en el informe base. Es decir, observase más una medida novedosa que sin duda contribuye al buen desarrollo de la prevención y control integrados de la contaminación.

También en cuanto a la disciplina ambiental ha sido producido importantes cambios en el sentido de mejora y perfeccionamiento. El nuevo concepto de Inspección Ambiental y el desarrollo de su régimen jurídico con la finalidad de asegurar el cumplimiento de las obligaciones que integran el contenido de la Autorización Ambiental Integrada permiten comprobar el logro de la evolución en este tema. Destacase aún que la nueva Ley instituye la posibilidad de haber delegación a entidades privadas de los actos de Inspección Ambiental, siempre cuando cumpla los límites y requisitos impuestos determinados.

En cuanto a materia sancionadora, la nueva ley precisa y deja más clara algunas infracciones y sanciones, teniendo como objetivo el fortalecimiento del cumplimiento de las condiciones de la Autorización Ambiental Integrada y las obligaciones de la propia Ley de Prevención y Control Integrados de la Contaminación. Por último, el nuevo dispositivo legal ha promovido de forma eficiente reformas en el sentido de mejorar el sistema de transparencia informativa e incentivar la participación pública en los procedimientos de otorgamiento, modificación sustancial, y revisión de la Autorización Ambiental Integrada de una instalación.

Finalizando, concluimos que la Ley 5/2013, a pesar de poseer ciertos aspectos merecedores de algunas críticas por parte de la doctrina reciente, ha venido para suscitar varios cambios y reformas dirigidas a alcanzar una mayor simplificación administrativa, y asimismo para clarificar y mejorar el contenido de sus disposiciones, y también ampliar el nivel de claridad y celeridad de la actuación administrativa.

No hay duda de que esta Ley ha proporcionando mejoras y evoluciones en el sistema general de la Autorización Ambiental Integrada de forma a simplificar su

régimen jurídico y su tramitación administrativa relativa, tanto en lo que se refiere a su definición y otorgamiento como a su modificación y revisión, propiciando grande evolución en lo que dice respecto al contexto general de las mejores técnicas disponibles y valores límite de emisión. La reducción de determinados plazos y la dispensa de ciertos requisitos y exigencias a nivel administrativo y documental son ejemplos que contribuyen a una más clara gestión ambiental en relación a las emisiones industriales y a la prevención y control integrados de la contaminación.

En efecto, el aspecto más reciente y novedoso en cuanto a la finalización de la de la transposición de la Directiva 2010/75/UE al sistema legislativo Español está representado por y el novedoso Real Decreto 815/2013, de 18 de octubre (BOE 19 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.

Tras un análisis delicado del dicho Real Decreto, se puede deducir que la aprobación del reciente 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, concluye la transposición de la Directiva comunitaria sobre Emisiones Industriales que resulta más exigente desde el punto de vista medioambiental, además de introducir mecanismos que agilizarán la otorga o denegación de la correspondiente Autorización Ambiental Integrada.

El Real Decreto establece el régimen jurídico aplicable a las Emisiones Industriales con el objetivo de conseguir una elevada protección del medio ambiente en su conjunto y las disposiciones para evitar o reducir la contaminación provocada por determinadas instalaciones. Se trata de establecer un marco que busca, en todo caso, mejoras de carácter administrativo y mejoras de inspección y control para garantizar una mayor protección del medio ambiente.

En el ámbito de las Autorizaciones Ambientales Integradas, el nuevo instrumento jurídico Español regula su régimen jurídico con base en los principios comunes de los procedimientos de la dicha Autorización, dónde fija su alcance y

establece un complejo régimen con algunas novedades de caracteres generales y comunes. Asimismo, de manera semejante al sistema jurídico de la Directiva 2010/75/UE, el Reglamento está instituido por capítulos con disposiciones especiales para ciertos tipos de actividades industriales, que son determinadas por su ámbito de aplicación, lo que establece distintos procedimientos en sus regímenes jurídicos y técnicos, incluso para la otorga de la Licencia Ambiental Integrada.

Se concretan los Valores Límites de Emisión de las instalaciones de incineración y co-incineración de residuos, de grandes instalaciones de combustión y de las instalaciones de dióxido de titanio. Para el resto de sectores industriales no se especifican Valores Límites de Emisión, sin embargo, deberán ser establecidos en la Autoridad Ambiental Integrada por la Autoridad competente de la Comunidad Autónoma.

En este contexto, esta norma sigue la línea de la simplificación de procedimientos, pues desarrolla procedimientos más ágiles y mucho más sencillos para que sea pueda cuanto antes tener la Autorización Ambiental Integrada o la denegación por contaminante de la correspondiente autorización. A tal efecto, la Ley 5/2013 ya introdujo un procedimiento general de Autorización Ambiental Integrada que redujo en un mes el plazo del otorgamiento, es decir, de 10 a 09 meses. Con todo, en nuevo Reglamento es aún más eficiente en este sentido, pues se establecen dos supuestos simplificados: en revisiones y modificaciones, por cuanto afectan a una Autorización que ya existía, se reduce el plazo en este caso a seis meses, de nueve a seis meses, y, además, en el caso de que sean informes preceptivos y vinculantes de agua, se acorta de seis a cuatro meses.

Por otro lado, se fomenta la tramitación electrónica de estos expedientes y, de forma novedosa, se instituye un capítulo importante en el tema de inspección y control. Se crea y se concreta rotundamente la figura del Inspector Ambiental y se le da a ese funcionario público el carácter de agente de la autoridad, por lo que tendrá una mayor capacidad y facilidad en las actividades de inspección, y se facilita la realidad de la actividad diaria de inspección y control, permitiendo la colaboración de entidades especializadas que tengan la suficiente capacidad técnica.

Del mismo modo, se suscitan algunos asuntos en los que era necesaria una mejor coordinación o aclaración, y se hace a petición de las Comunidades Autónomas. El Reglamento incluye conceptos novedosos, como el cese temporal de la actividad de la instalación. Además, prevé que a través de una sencilla comunicación a la Autoridad competente se habilita un plazo legal máximo de dos años de suspensión de las actividades en caso necesario, o el cierre de una o varias instalaciones incluidas dentro de una misma Autorización, sin que ello suponga el cierre total de la instalación.

Asimismo, se constituye, por defecto, un plazo de cinco años para el inicio de la actividad una vez que se ha obtenido la Autorización Ambiental Integrada, aunque la propia Autorización puede establecer un plazo diferente. Igualmente, se establecen criterios coordinados y armonizados para valorar si una modificación en una determinada instalación es sustancial o no para exigir una nueva Autorización o un cambio en la Autorización correspondiente.

La nueva norma desarrolla la coordinación del procedimiento de Autorización Ambiental Integrada también en las instalaciones que requieran Evaluación de Impacto Ambiental y otros medios de intervención administrativa de competencia Estatal, para intentar coordinar todas en el plazo más breve posible y permitir la gestión de los expedientes de una sola vez.

También, se han introducido mejoras en la información y en la comunicación entre las Administraciones Públicas competentes y los titulares de las instalaciones y se ha mejorado la información pública. Luego, aparte de la participación pública en el procedimiento de otorgamiento y revisión de la Autorización Ambiental Integrada y de la puesta a disposición pública de todas las dichas Autorizaciones, se establece la publicidad de los planes de inspección y de los informes resultantes de las inspecciones realizadas en el lugar de la instalación.

Luego, este Real Decreto se establece de conformidad con lo dispuesto en la disposición final cuarta de la Ley 16/2002, de 1 de julio, con el objetivo de dictar, en el ámbito de sus competencias, las disposiciones necesarias para su desarrollo y aplicación, ya observados y respetados los cambios recientemente introducidos por la Ley 5/2013.

Por lo tanto, se deduce que el Reglamento de Emisiones Industriales se presenta como un instrumento jurídico que permite el logro de mejoras de carácter administrativo a través de la incorporación de procedimientos simplificados que suponen, entre otras cosas, reducir plazos en cuanto a los procedimientos relacionados a las Autorizaciones Ambientales Integradas; además de introducir mejoras de inspección y control para garantizar una mayor protección medioambiental.

Es decir, tal cual la Ley 5/2013, el dicho instrumento contribuye a una más clara, coordinada, simplificada y ágil gestión pública ambiental en relación a las emisiones industriales y a la prevención y control integrados de la contaminación.

Por tanto, concluyese que, a pesar de poseer algunas deficiencias en su sistema, la osadía legislativa aliada a la valentía española en cuanto a la búsqueda de instrumentos legislativos y administrativos eficientes para intentar sanar las deficiencias e imperfecciones de las legislaciones anteriores relacionadas a la prevención y control integrados de la contaminación, en especial referencia a la Autorización Ambiental Integrada, deben servir de ejemplo para que otros países puedan adoptar su régimen jurídico general, que se ha demostrado capaz de evolucionar y progresar a lo largo del tiempo, obedeciendo las directrices de la Unión Europea y direccionadas a una mayor protección ambiental, se valiendo de elementos más claros, sencillos, organizados, coordinados, integrados y mejor eficientes.

En lo que corresponde a Brasil, respetando el enfoque en el ya dicho análisis del sistema jurídico-ambiental europeo derivado de los aspectos novedosos de la normativa general sobre prevención y control integrados de la contaminación, el presente trabajo ha hecho el análisis del régimen jurídico de las Licencias y Autorizaciones Ambientales, que son consideradas como siendo el acto administrativo, que traduce el objetivo y la decisión final del cual resulta en etapas del proceso administrativo de Licenciamiento Ambiental Ordinario Brasileño. En este contexto, se verifica que el Licenciamiento Ambiental Ordinario es un proceso administrativo a través del cual se comprueban las condiciones de otorga o no de las Licencias o Autorizaciones Ambientales, y está instituido de modo general por la Ley Federal nº 6.938/81; por la Resolución del CONAMA nº 001/86; por la Constitución Federal de 1988; por el Decreto

nº 99.247/90; por la Resolución CONAMA nº 237/97 y últimamente por la Ley Federal Complementar nº 140/2011.

En esta parte de este trabajo, primeramente se ha examinado algunos aspectos históricos desde las principales fases del Derecho Ambiental brasileño, señalando su evolución que fue caracterizada principalmente por la Política Nacional del Medio Ambiente de 1981 y por otras leyes que marcaron el desarrollo del sistema jurídico ambiental Brasileño y la institución de importantes órganos administrativos de gestión ambiental, a ejemplo de los órganos del Sistema Nacional del Medio Ambiente (SISNAMA). Además, se subraya la importancia de la Constitución Federal Brasileña de 1988 en las cuestiones ambientales, considerada como una de las más avanzadas del mundo, siendo de hecho conocida como la "Constitución Verde", punteando sus principales características y principios y su influencia en la evolución del ordenamiento jurídico brasileño en la cuestión de la protección ambiental. Asimismo, ha sido destacado el nuevo Código Forestal Brasileño aprobado en el año de 2012 como el más reciente marco en la esfera ambiental de Brasil, anotando sus deficiencias y aciertos.

En este contexto, se deduce que este breve análisis de la legislación ambiental brasileña muestra que fue constante su evolución, buscando la instauración de los institutos adecuados para establecer una política eficaz a la preservación de los recursos naturales, culturales, turísticos, históricos y otros, afín de ser posible su utilización por la presente y futuras generaciones. Sus fases de evolución (fragmentaria, sectorial y holística) enseñaron que, a pesar de los problemas y la fuerte defensa de intereses económicos desde el siglo XVI, además de sus deficiencias generales y el pequeño retroceso con la aprobación del nuevo Código Forestal del año 2012, hubo un significativo avance en la protección ambiental, manifestada en el mejoramiento constante de las normas y su aplicación por parte de algunos órganos creados para desarrollar las políticas ambientales. La Constitución Federal es, sin duda, el mayor ejemplo de la evolución en cuanto a la protección del medio ambiente en Brasil, una vez que aporta importantes instrumentos jurídicos a favor del medio ambiente, considerando, diferentemente de España, el medio ambiente como derecho fundamental.

Por tanto, no hay duda de que la legislación y política ambiental brasileña tiene mucho lo que mejorar con más inversiones específicas en estructuras

gubernamentales para implementación de las políticas ambientales, con mayor integración y eficiencia administrativa, con una sociedad más participativa, etc., sin embargo, es innegable que el dicho progreso consintió una más amplia protección al medio ambiente, considerándole como un todo de manera integrada e interactiva.

Ello se extiende en cuanto al proceso de Licenciamiento Ambiental y al régimen jurídico de la Licencia y Autorización Ambiental, o sea, la evolución de la legislación ambiental en general permitió la institución de tal instrumento que, de la misma manera, vino progresando y auxiliando en las políticas ambientales para alcanzar la protección ambiental y el desarrollo sostenible. Aunque también tenga deficiencias, toda la integración y relación directa de la legislación ambiental hizo posible desarrollar y perfeccionar este instrumento de prevención y protección ambiental, que es considerado en la actualidad, uno de los más importantes mecanismos de defensa ambiental. Además, en su caso, a día de hoy, viene experimentando importantes avances y progresos en su legislación ambiental, de modo a lograr la institución de la Ley Federal Complementar n° 140/2011, de 8 de dezembro de 2011, que trata de aspectos importantes del Licenciamiento Ambiental, en particular las competencias ambientales, y que tiene algunas características de cooperación, integración y agilidad semejantes a las normativas de la Unión Europea y España.

A su vez, se ha visto que la organización territorial y política-administrativa de Brasil es muy diferente del sistema español, una vez que la Constitución Federal brasileña de 1988 previó en su artículo 1° que la República Federativa del Brasil es formada por la unión indisoluble de los Estados y Municipios y el Distrito Federal, y se constituye en un Estado Democrático de Derecho. Esta Federación sigue el modelo constitucional que prevé la descentralización del poder estatal, y el sistema de organización político-administrativa de la República Federativa de Brasil comprende la Unión, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios.

Por consiguiente, en lo que concierne a la competencia ambiental, el sistema jurídico brasileño las hace distintas clasificaciones y reconoce la competencia para legislar, organizar y ejercer poderes a todos los entes políticos que integran la República Federativa del Brasil, teniendo por principal fundamento la necesidad efectiva de armonía en los aspectos globales que rodean el medio ambiente, traducido en lo que

refleja el término “ecológicamente equilibrado”. Así, se ha constatado que la Constitución Federal brasileña tiene por objeto lograr el equilibrio federal a través de un sistema de repartición de poderes, que se basa en la técnica de enumeración de las competencias de la Unión. En este contexto, los remanentes poderes son destinados a los Estados, y los demás poderes son definidos señaladamente a los Municipios.

En combinación con la reserva de campos específicos, la Constitución también prevé acciones comunes de la Unión, Estados, del Distrito Federal y de los Municipios; igualmente prerrogativas concurrentes entre la Unión, los Estados y del Distrito Federal y, por último, atribuciones suplementares de los Municipios. Es decir, la doctrina repartió esta competencia en enumeración taxativa a la Unión, según le cabrá todos los asuntos de predominancia del interés general y nacional, a través del establecimiento de normas generales; la competencia remanente o residual a los Estados y Distrito Federal y la competencia de los Municipios en lo que cabe su interés local. Además, subdividió el tema en competencia material exclusiva o común y competencia legislativa exclusiva, privativa, concurrente y suplementar.

Conviene destacar que también en este caso, hay coincidencia con la legislación ambiental española en lo que concierne a las normas generales de competencia al Estado español y en cuanto al interés local como requisito elemental de la competencia de los Municipios, aunque estos no tienen la misma autonomía que los Municipios brasileños. Es decir, diferentemente del sistema brasileño, las competencias de las Entidades Locales en España se regularon sobre la base de la participación de competencia, o sea, los únicos poseedores de potestad legislativa, esto es, el Estado y las Comunidades Autónomas, son los titulares primarios de todas las materias, de manera que las competencias concretas de las Administraciones Locales serán las que les atribuyan las leyes Estatales y las leyes de las Comunidades Autónomas, que en el marco de la legislación básica, tienen capacidad para establecer competencias concretas a las Entidades Locales. Tales competencias tienen que ser suficientes para que las Entidades locales puedan por sí mismas gestionar y proteger los intereses locales implicados en cada caso concreto, y se lo puede concretarse a través de autonomía administrativa e incluso potestad para dictar reglamentos. Sin embargo, a tenor de lo que dispone la Constitución brasileña y la Ley Federal Complementar nº 140/2011, no cabe duda de que en términos de competencia y autonomía administrativa y ambiental,



los Municipios brasileños tienen un sistema distinto, que abarca mayor poder y potestad legislativa, obedeciendo también el marco mínimo de protección ambiental establecido por la norma general (básica) dictada por la Unión.

Aún en esta misma línea, se ha hecho posible verificar en este trabajo otras semejanzas con el ordenamiento español. La competencia complementaria y residual en ámbito municipal, así como es respecto al criterio de la subsidiariedad y la delegación de atribuciones administrativas también coinciden con los aspectos de competencia municipal en Brasil.

Asimismo, se ha constatado aún que el sistema competencial en ámbito ambiental español presenta algunas peculiaridades que le distingue del sistema competencial ambiental brasileño. En primero lugar por su propio y peculiar sistema jurídico-administrativo de organización territorial. También por la naturaleza impuesta por su modelo heterogéneo, que permite diferentes niveles de competencias entre los Entes descentralizados. Igualmente porque el modelo español posee un rasgo distintivo en el sistema de distribución competencial, que deriva de que su marco normativo no se encuentra circunscrito únicamente por la Constitución, teniendo una regulación incompleta, flexible y dinámica que se verá completada por las normas integrantes del denominado bloque de la constitucionalidad, esto es, los Estatutos de Autonomía y las leyes de su artículo 150. Precisamente, de ahí deriva la posibilidad de alterar la delimitación competencial sin necesidad de recurrir a la reforma constitucional, lo que indudablemente dota al modelo de una mayor flexibilidad en comparación con el sistema brasileño. Segundo, porque es evidente las diferencias vista de la dispar situación dado la diversidad en cuanto las grandiosas medidas territoriales de los dos países, al números de habitantes en sus áreas territoriales, lo que dificulta tanto un tratamiento como una regulación legal homogéneos, al igual que no resulta fácil una exposición comprensiva de realidades organizativas y funcionales tan sumamente distintas.

De todas estas previsiones, el trabajo de investigación ha hecho un análisis más detallado en cuanto a la competencia administrativa común en el ámbito ambiental, por ser caracterizada como una imposición constitucional para que todos los diversos integrantes de la Federación brasileña puedan actuar, en cooperación administrativa

recíproca, con el fin de proteger el patrimonio medioambiental. También puede ser aún fraccionada en competencia administrativa fiscalizadora y competencia administrativa licenciadora. Así, resulta de este modelo un sistema de repartición de competencias ambientales muy complejo y problemático, donde hasta el año de 2011 los conflictos competenciales en materia ambiental no tenían una ley específica que regulase las directrices de acciones comunes entre los entes federados brasileños, a pesar de que ya era prevista en el artículo 23 de la Constitución Federal de 1988.

Luego, ante la falta de esta ley específica, se ha visto en Brasil innúmeras y serias divergencias en la doctrina y jurisprudencia no solo en relación a la repartición general de competencia en materia ambiental, sino también en cuanto a la delimitación de la competencia para llevar a cabo el Licenciamiento Ambiental. Ello debido a los diversos factores que siempre conllevaron a una serie de conflictos entre los Órganos Públicos competentes para promover el referido instrumento de prevención y protección ambiental. Los problemas más destacables que contribuyeron (a pesar del avance y mejora alcanzados actualmente, aún persisten problemas) para el dicho conflicto están caracterizados por la falta de normas reglamentares claras, precisas y definitivas en cuanto a la definición de las aéreas de actuación de los diferentes entes de la Federación; y la ausencia de acciones conjuntas, de coordinación e integración entre los distintos Órganos Ambientales competentes.

No hay dudas que este hecho ha generado y aún genera, aunque en menor intensidad, consecuencias graves tales como: inseguridad jurídica; gran diversidad de entendimientos sobre el factor de criterios determinante de las competencias; institución de instrumentos jurídicos contaminados por la inconstitucionalidad; duplicidad de Licenciamientos Ambientales; nulidad de actos administrativos ambientales; daños; judicialización del Licenciamiento Ambiental con jurisprudencia divergente y contradictoria; desestimulo de inversiones adecuadas; burocratización innecesaria; retrasos excesivos e injustificables; ineficiencia en la prevención y control de la contaminación, daños al patrimonio ambiental, etc.

En efecto, a fin de intentar amenizar estos conflictos, la mayoría doctrinaria y jurisprudencial adoptó algunos criterios en cuanto a repartición de competencia ambiental general y también para la ejecución del Licenciamiento Ambiental. Siguiendo

el sistema cronológico, los criterios más destacables son aquellos establecidos por la Ley Federal n° 6.938/81 (reglamentado por el Decreto Federal n° 99.274 de 1.990); la Resolución CONAMA n° 237/97; la Constitución Federal de 1.988, y por último, la novedosa Ley Federal Complementar n° 140/2011. Además de estas normativas, las divergencias y discusiones conllevaron a la adopción de diferentes principios como parte de criterios a la hora de realizar el Licenciamiento Ambiental por los órganos integrantes del SISNAMA.

Por su parte, se ha constatado que la repartición de competencia ambiental general y asimismo en ámbito del proceso de Licenciamiento Ambiental es realizada en base a criterios diferentes y a veces contradictorios y conflictivos, tales como demuestra la Ley Federal n° 6.938/81, la Resolución CONAMA n° 237/97 y demás criterios establecidos por las normas constitucionales. Es decir, los criterios de definición de competencia en el Licenciamiento Ambiental tienen un cierto nivel de subjetividad, lo que genera grandes cuestionamientos doctrinarios y judiciales en cuanto a la competencia del órgano licenciador. Observase que ni la Ley Federal 6.938/81 y ni la Resolución CONAMA n° 237/97 poseen rigidez jurídica necesaria en sus aspectos formales, teniendo fallos en sus concepciones materiales en el establecimiento de la competencia licenciadora. Luego, a pesar de la amplitud concedida a los entes federales brasileños en la protección del medio ambiente, la legislación, doctrina y jurisprudencia revelan la existencia de conflictos entre ellos, sobre todo en el ejercicio del Licenciamiento Ambiental y también su fiscalización.

Como tentativa de solucionar esta polémica y dirimir todo los conflictos existentes, tras la ausencia de una norma específica hasta institución de la Ley Federal Complementar n° 140/2011, la doctrina y jurisprudencia brasileña intentaron establecer criterios para que la cooperación entre las esferas gubernamentales fuera posible. Para ello, se estableció algunos parámetros para el ejercicio de esta competencia ambiental, reglamentando aspectos del Licenciamiento Ambiental, con prevalencia a algunos criterios específicos. En esta línea de razonamiento, la doctrina y jurisprudencia mayoritaria señalan que las interpretaciones más adecuadas envuelven la aplicación del Principio de la Predominancia del Interese, en función de la extensión e intensidad de los impactos, y del Principio de la Subsidiariedad, como los principios fundamentales que rigen la distribución de competencias entre las unidades federales.

Se ha deducido que esta misma lógica y fundamento se han trasladado al espíritu de la Ley Federal Complementar n° 140/2011, pues la mayoría doctrinaria entiende que a pesar del surgimiento de nuevos criterios para la repartición de competencia ambiental, la Ley Federal Complementar n° 140/2011 prácticamente sigue los mismos patrones de la Resolución CONAMA n° 237/97 y de la Ley Federal n° 6.938/81. Continúa reafirmando la importancia de los Órganos Ambientales Estaduales y haciendo hincapié a la relevancia de los Municipios, no soportando grandes modificaciones estructurales.

En definitiva, de hecho, la Ley Federal Complementar n° 140/2011 mantuvo la competencia común, sin ningún límite del poder de fiscalización, lo que permite su aplicación por todos los Entes federativos. Igualmente conservó, de cierta manera, la competencia supletoria del Órgano Ambiental anteriormente prevista en la Ley Federal n° 6.938/81.

Observase que el sistema jurídico ambiental brasileño entiende que para minimizar los problemas originarios de los conflictos de repartición de competencia en el Licenciamiento Ambiental, es necesario llevar en cuenta una interpretación armónica a luz de las disposiciones constitucionales, de la legislación existente, de la analogía, de los principios generales de Derecho y de la jurisprudencia. Junto a ello, es necesario también, como se ha comprobado en el presente trabajo, que sea analizado cada caso concreto a través de los estudios ambientales competentes, observando no solo la extensión de los daños o la propia dominialidad, como también a las estrictas leyes federales y estaduales, además de la extensión de interés local, como forma más cierta de determinar a los intereses predominantes delante de cada situación.

Por tanto, se deduce que el sistema brasileño presenta diferencias con España en relación a los procedimientos adoptados en cuanto a elección de criterios y principios para resolver los conflictos de competencia ambiental. Evidenciase que el sistema español es más claro y sencillo, sea porque sus características territoriales y modelo de organización política y administrativa tienen proporciones menores en consecuencia de sus diminutos ámbitos geográficos y territoriales en relación a las mismas características brasileñas, sea porque está mejor desarrollado y evolucionado en el tema de distribución de competencias ambientales.

Sin embargo, nos parece que Brasil ha logrado obtener avances en el sentido de mejorar y simplificar la cuestión problemática de competencias en ámbito de Licenciamiento Ambiental. Ello porque la Ley Federal Complementar n° 140/2011 ha aportado nuevos procedimientos y criterios que, sumado a los principios antes utilizados, contribuyen a una mejor interpretación y utilización de técnicas más eficientes a fin de resolver tales conflictos, aunque haya recibido ciertas críticas y pueda ser mejorado.

A su vez, se ha realizado el análisis de los principales precedentes normativos del régimen jurídico del Licenciamiento Ambiental Ordinario Brasileño, que en este trabajo está citado solamente como "Licenciamiento Ambiental", destacando primeramente que el Licenciamiento Ambiental está previsto como un instrumento de la Política Nacional Ambiental a través de la Ley Federal n° 6.938/81 en su artículo 09°, IV, que tiene como objetivo la preservación, el mejoramiento y recuperación de la calidad ambiental propicia a la vida, buscando asegurar, en el país, las condiciones para el desarrollo socioeconómico, los intereses de seguridad nacional y la protección a la dignidad de la vida humana.

E efecto, en la presente investigación ha sido constatado que las normas que instituyeron el Licenciamiento Ambiental Ordinario de Brasil especifican un régimen jurídico distinto en muchos puntos, caracterizándose por ser un sistema trifásico en un proceso de Licenciamiento Ambiental constituido por tres etapas determinadas representadas cada una por una Licencia Ambiental específica. Así, el Licenciamiento Ambiental no está compuesto de una sola fase o de un acto único, sino de una secuencia de fases o actos directamente relacionados, que tienen como objetivo verificar si una actividad o emprendimiento en particular está adecuada a las normas de calidad ambiental establecidas por la ley o por el Órgano Ambiental competente. En regla, el Licenciamiento Ambiental está dividido en etapas, siendo cada una de ellas de acuerdo con la fase específica en que se encuentra el emprendimiento. Estas etapas específicas y sucesivas son representadas cada una por una Licencia Ambiental específica, siéndolo clasificado en tres especies: Licencia Previa (LP), Licencia de Instalación (LI) y Licencia de Operación (LO).

Por otro lado, se ha podido comprobar que el vocablo “Licencia Ambiental” es técnicamente más utilizado por la doctrina y legislación brasileña, aunque son claras las divergencias en cuanto al sentido terminológico de la expresión y su naturaleza jurídica relacionada a los otros dos institutos representativos del poder de policía ambiental, es decir, la Autorización y el Permiso Ambiental. Partiendo de esta premisa, se puede concluir que el Licenciamiento Ambiental, en teoría, no se confunde con la Licencia Ambiental, pues esta es el acto administrativo final que atribuye el derecho de ejercer determinada actividad tras las verificaciones técnicas y jurídicas realizadas a través de aquél complejo proceso administrativo denominado Licenciamiento Ambiental, según lo conceptúa el artículo 1º de la Resolución CONAMA n° 237/97.

Como se ha podido contrastar, todo este contexto está caracterizado por una serie de normas jurídicas responsables por desarrollar las directrices y los regímenes jurídicos del proceso del Licenciamiento Ambiental y de las Licencias y Autorizaciones Ambientales, éstas configuradas como etapas específicas de este proceso. A tal efecto, como se ha demostrado, el proceso de Licenciamiento Ambiental tiene como sus principales disposiciones legales, además de la Ley Federal n° 6.938/81, la Resolución CONAMA n° 01 de 23 de enero de 1986, que estableció las directrices generales para la elaboración del Estudio de Impacto Ambiental (EIA) y su Informe de Impacto Ambiental (RIMA) en los procesos de Licenciamiento Ambiental, y la Resolución CONAMA n° 237 de 19 de diciembre de 1997, que instituyó regímenes jurídicos, procedimientos y criterios, y reafirmó los principios de la actual descentralización en la Política Nacional de Medio Ambiente. Asimismo, el proceso de Licenciamiento Ambiental tiene respaldo de la Constitución Federal de 1988, además de haber recibido importantes cambios con la institución de la Ley Federal Complementar n° 140/2011, que tiene como objetivo fijar las normas de cooperación para el ejercicio de la competencia material común en la defensa del medio ambiente.

Por consiguiente, el presente trabajo permite concluir la Resolución CONAMA n° 237/97, en su artículo 10, constituye la actual disciplina básica del Licenciamiento Ambiental brasileño, de manera que estableció su régimen jurídico, los principales procedimientos, conceptos, criterios, plazos y directrices básicas del Licenciamiento Ambiental, reafirmando los principios de descentralización presentes en la Política Nacional del Medio Ambiente y en la Constitución Federal.

Ya en relación al régimen jurídico de las Licencias y Autorizaciones Ambientales caracterizadas como la etapa final del Licenciamiento Ambiental, se ha visto que el Decreto Federal nº 99.274/90, al reglamentar la Ley Federal nº 6.938/81, estableció en su artículo 19 que el Licenciamiento Ambiental Ordinario se desdobra en tres etapas, debiendo cada una de ellas conllevar a la concesión de la otorga administrativa ambiental, nombrada por la mayoría de la doctrina y legislación como Licencia Ambiental, compatible con su marcha administrativa procesal. De ahí que el artículo 8º de la Resolución CONAMA nº 237/97, clasifica y explica las tres especies de Licencia Ambiental (así es la nomenclatura adoptada por la dicha norma) como: Licencia Previa (LP), Licencia de Instalación (LI) y Licencia de Operación (LO).

En definitiva, este sistema trifásico de Licencias Ambientales caracterizase por tener regímenes jurídicos semejantes al del Licenciamiento Ambiental, establecidos por la Resolución CONAMA nº 237/97. Sin embargo están instituidos según dispone cada una en su correspondiente etapa, es decir, Licencia Previa, Licencia de Instalación y Licencia de Operación, respetando cada una su propia singularidad, en especial las formas de plazos de validez y renovación o modificación.

Debido al mencionado análisis, se traduce que el régimen jurídico del Licenciamiento Ambiental Ordinario brasileño es considerado un sistema complejo y con procedimientos peculiares desperdigados y con diferentes fases, lo que contribuyó para instituir conflictos competenciales, incertidumbres, confusiones terminológicas, largos retrasos, procedimientos administrativos innecesarios etc. Con todo, tal sistema viene pasando por algunas reformas recientes, lo que ha contribuido para lograr algunas evoluciones y avances en el sentido de aclarar las incertidumbres y mejorar los puntos considerados débiles, además de establecer cambios direccionado a la efectucción de los aspectos de cooperación, coordinación e integración entre los entes federativos.

Sobre esta cuestión, se puede afirmar que el sistema español está más desarrollado y mejor ejecutado en cuanto a la simplificación y agilidad administrativa, especialmente en relación a las Autorizaciones. Además, sus buenos desempeños dirigidos a la perfección del enfoque integrado y coordinado, más allá de la importancia del sistema de adecuación apropiada y seria de las mejores técnicas disponibles

caracterizan una relevante diferencia de sistemas y regímenes jurídicos, de modo que este modelo español debería ser analizado y seguido por Brasil.

En esta misma línea se ha señalado los problemas relacionados a la imprecisión terminológica de las referidas técnicas de intervención administrativa y también las controversias en cuanto a las respectivas naturalezas jurídicas de la Autorización, Licencia o Permiso Ambiental. Se puede deducir que este problema se presenta más relevante en el ámbito de la legislación brasileña, dónde no hay todavía un consenso de la doctrina y jurisprudencia en cuanto a la resolución de los efectos jurídicos y administrativos resultantes de la referida confusión.

En efecto, tal hecho ha proporcionado en este trabajo la oportunidad presentar sugerencias en cuanto a la supuesta constitución de una nueva figura resultante de los avances del ordenamiento jurídico administrativo y ambiental. Esta figura adoptaría la terminología Otorga Administrativa Ambiental por asumir perfectamente características peculiares e intermediarias, no existiendo ningún elemento contradictorio frente a su definición técnica formal. Por ello, se deduce en este trabajo de investigación que el empleo del vocablo "Otorga Administrativa Ambiental (OAA)" como terminología común en el tratamiento de la Licencia, Autorización y Permiso en Ámbito Ambiental, sustituyendo el término "Licencia Ambiental", es pertinente, positivo y favorable para poner fin a los conflictos en lo que dice respecto a la falta de rigor técnico en las denominaciones de los referidos institutos. Es decir, la expresión "Otorga Administrativa Ambiental" sería empleada para referirse en lo que corresponde a la Licencia, Autorización o Permiso Ambiental, llevándose en cuenta ser un acto administrativo sui generis, con sus propias características.

Por consiguiente, uno de los temas más relevantes que han sido analizados en esta investigación respecto al ámbito normativo brasileño, dice respecto a las importantes innovaciones aportadas por la Ley Federal Complementar nº 140/2011. Se ha constatado que tras más de veinte años de la promulgación de la Constitución Federal brasileña de 1988 se promulgó finalmente la Ley Federal Complementar nº 140/2011, que regula el artículo 23, párrafo único e incisos III, VI y VII de la Carta Magna, que trata también de cuestiones ambientales.



En este contexto, fueron fijadas las formas y directrices de la cooperación entre la Unión, Estados, Distrito Federal y los Municipios en las acciones administrativas que se plantean en el ejercicio de la competencia común relativa a la protección de los paisajes naturales notables, a la protección del medio ambiente, la lucha contra la contaminación en cualquiera de sus formas y la preservación de los bosques, la fauna y la flora, además de modificar la Ley Federal n° 6.938/81.

Esto representa que además de cumplir las disposiciones del artículo 23 de la Carta Mayor, la Ley Federal Complementar n° 140/2011 reglamentó la competencia común de la Unión, Estados, Distrito Federal y Municipios para la protección del medio ambiente. Tal regulación modificó la atribución de competencia en el Licenciamiento Ambiental y también lo que dice respecto a la fiscalización y vigilancia de los Órganos Ambientales. Con efecto, la Ley Complementar Federal n° 140/2011 trajo algunos aspectos novedosos, cuyos los más destacables pasamos a señalar de forma resumida: definió lo que es actuación supletoria y subsidiaria, concretando sus hipótesis de actuación, y simplificó la definición de la terminología Licenciamiento Ambiental (artículos 2°, 5°, 15 y 16); innovó al instituir una nueva estructura denominada Comisión Tripartita en todos los niveles de la Federación, dándole el poder de genérico de hacer proposiciones acerca del Licenciamiento Ambiental (artículo 4°) y introdujo el novedoso término "tipología", constituyendo así un nuevo criterio de delimitación de competencia con base en estudios técnicos realizados y establecidos por las Comisiones y Consejos específicos que consideran los criterios de porte, potencial de contaminación y la naturaleza de la actividad o del emprendimiento (artículos 7°, inciso XIV, "h"; 9°, inciso XIV, "a" y 18, párrafo 3°).

Asimismo estableció nuevo criterio de establecimiento de competencia federal, que es el criterio de la localización del emprendimiento, cuyo cual deja la Unión vinculada al carácter espacial/territorial a la hora de la determinación de su competencia en el Licenciamiento Ambiental (artículos 7°, inciso XIV) y innovó también al enunciar el criterio del Ente Federativo instituidor de la Unidad de Conservación para definición de la competencia licenciadora, cuya regla sirve también a los Estados y Municipios (artículos 7°, inciso XIV, "a"; 8°, inciso XV y 9°, inciso XV, "a"). Con la promulgación de esta ley, las competencias para Autorización de supresión de vegetación y

aprobación de manejo pasaron a ser tratadas de forma clara a todos los Entes de la federación (artículos 7º, inciso XV, 8º, inciso XVI y 9º, XV, "a" y "b").

Otra innovación aportada fue la tentativa de delimitar lo que es "impacto ambiental directo" de determinada actividad a fin de determinar la competencia Licenciadora, a través de la observancia de los criterios de porte, potencial de contaminación y la naturaleza de la actividad o del emprendimiento, haciendo hincapié al tema municipal y su impacto ambiental de ámbito local (artículos 9º, inciso XIV, "a"). De la misma manera la Ley Federal Complementar fue innovadora en cuanto a actividades o emprendimientos localizados en Áreas de Protección Ambiental (APAs), que pasó a tener reglamento propio, observando el criterio de extensión del impacto ambiental directo de la actividad, y excluyendo el criterio del Ente Federativo instituidor de la Unidad de Conservación para establecer la competencia ambiental (artículo 12).

La norma infra-constitucional estableció formalmente la previsión de la obligatoriedad del Licenciamiento Único, permitiendo una manifestación no vinculante de los demás Entes de la Federación (artículo 13). Del mismo modo, trajo previsión escrita en cuanto a la observancia de los plazos de duración del Licenciamiento, la suspensión del plazo por petición de exigencia complementares y la prórroga tácita de las Licencias, mientras no decididas por el Órgano Ambiental competente sobre su renovación (artículo 14). Igualmente, el incumplimiento de plazos previstos en las normas para tramitación de los procesos de Licenciamiento Ambiental, pasa a ser considerado un criterio para determinar el ejercicio de la competencia supletoria en el Licenciamiento Ambiental (artículo 14). Añadiése a este dispuesto la prohibición de emisión tácita de Licencia o Autorización Ambiental (artículo 14, párrafo 3º), cuyo aspecto posee semejanza con el sistema español.

Se comprueba en este trabajo que la inexistencia de Órgano Ambiental capacitado o la reconocida falta de capacidad del Órgano Ambiental originalmente competente para conducir el proceso de Licenciamiento Ambiental, son otros criterios novedosos para determinar la competencia (supletoria) en el Licenciamiento Ambiental (artículos 5º y 15, incisos I, II y III). Otra innovación aportada por la dicha ley se refiere a la expresa vinculación de la competencia para el ejercicio de poder policía ambiental

de fiscalización a la competencia para el Licenciamiento Ambiental de la actividad o emprendimiento (artículo 17). Del mismo modo sigue permitiendo la actuación supletoria de los Entes federativos en caso de verificarse infracción a la legislación ambiental, inminencia u ocurrencia de degradación del medio ambiente, promoviendo los actos de policía necesarios para evitarla, hacer césala o mitigarla, informando inmediatamente al Órgano Ambiental competente para tomar las providencias apropiadas (artículo 17, párrafo 2º). Otro carácter novedoso es la expresa predicción de que en el caso de infracciones ambientales prevalecerá el auto de infracción labrado por el Órgano Ambiental del Ente federativo competente para el Licenciamiento o Autorización Ambiental de la actividad o emprendimiento, con el objetivo de evitarse la doble penalización por un mismo hecho, además de impedir la superposición del ejercicio de las competencias ambientales (artículo 17, párrafo 3º). Percíbese aquí que en las hipótesis de fiscalización, la norma intenta adoptar simultáneamente los principios de la subsidiariedad y de la prohibición de la protección deficiente del medio ambiente.

Se ha visto que la Ley Complementar Federal nº 140/2011 introdujo cambios en los artículos 10 y 11 de la Ley de Política Nacional del Medio Ambiente, a través de revocaciones, cambios textuales y novedades en relación a la publicidad. Estos cambios influyeron directamente en la competencia ambiental originaria y supletoria del IBAMA para licenciar y fiscalizar, además de cambiar los criterios antes adoptados por la Ley Federal nº 6.938/81. Notase que la Ley encerró definitivamente cuestiones antiguas como la inconstitucionalidad o ilegalidad en el uso de una Resolución, como instrumento jurídico, para la atribución de competencias ambientales. La discusión sobre la validez jurídica de la Resolución CONAMA nº 237/97 y su eventual exceso reglamentario pierde la importancia tras la edición de la Ley Complementar Federal nº 140/2011. De esta misma manera, resuelve la cuestión relativa al Licenciamiento Ambiental Único, llevándose en cuenta la expresa disposición legal, que a partir de ahora es regla clara. Igualmente, soluciona la cuestión de la inclusión expresa de los Municipios el tema de la competencia para el Licenciamiento Ambiental.

Sin embargo, la mayoría doctrinaria entiende que a pesar del surgimiento de nuevos criterios para la repartición de competencia ambiental, la Ley Federal Complementar nº 140/2011 prácticamente sigue los mismos patrones de la Resolución

CONAMA n° 237/97 y de la Ley Federal n° 6.938/81. Continúa reafirmando la importancia de los Órganos Ambientales Estadales y haciendo hincapié a la relevancia de los Municipios, no sufriendo grandes modificaciones estructurales. Permanece aún adoptando los criterios de la extensión de los impactos ambientales; de la dominialidad ejercida por determinado territorio, incluso los criterios de la predominancia del interés, en función de la extensión del impacto ambiental; de la subsidiariedad y los criterios de la seguridad nacional y especificidad.

Es decir, de hecho, la Ley Federal Complementar n° 140/2011 mantuvo la competencia común, sin ningún límite del poder de fiscalización, lo que permite su aplicación por todos los Entes federativos. Igualmente conservó, de cierta manera, la competencia supletoria del Órgano Ambiental anteriormente prevista en la Ley Federal n° 6.938/81.

Ha sido observado en esta investigación que, además de presentar los objetivos fundamentales de los Entes federativos en el ejercicio de la competencia común para licenciar y fiscalizar, la nueva Ley Federal Complementar fomenta la gestión descentralizada, democrática y eficiente de las cuestiones ambientales, buscando compatibilizar las políticas y acciones administrativas, implementando instrumentos de cooperación para especificar las competencias de los Entes y asegurar la uniformidad de la Política y protección ambiental en todo el país. Con esta nueva disposición, los Estados pasaron a tener mayor importancia en el proceso de Licenciamiento Ambiental y su fiscalización, una vez que les fueron atribuidas casi todas las actividades sometidas al proceso administrativo de otorga de Licencia o Autorización Ambiental. De la misma forma, los Municipios también ganaron mayor relevancia y nuevas atribuciones debidamente expresas.

También se puede deducir que el Proyecto de Ley Complementar n° 117/2011, que encontrarse en el Congreso de los Diputados aguardando la constitución de una Comisión Temporaria en la Mesa Directora de la Cámara de los Diputados, parece estar de acuerdo con los principios y directrices generales instituidos en la Constitución Federal y en la Ley Federal Complementar n° 140/2011. Ello porque sus objetivos, que consisten en deliberar sobre la competencia del Órgano Ambiental de la Unión para efectuar auto de infracción ambiental e instaurar proceso administrativo para

apuración de infracciones a la legislación ambiental cometidas en área de la Amazonia Legal y el bioma Pantanal, determinan de manera clara y objetiva la competencia de la Unión a fin de fiscalizar las referidas áreas especiales. A tal efecto, esto conlleva una considerable mejora y perfeccionamiento de la Ley Federal Complementar n° 140/2011, de modo a evitar cuestionamientos jurídicos sobre el tema y favorecer la cooperación federativa prevista en la nueva Ley, además de asegurar la preservación y protección ambiental establecida constitucionalmente.

Asimismo, ha sido constatado en el presente trabajo que la Ley Federal Complementar n° 140/2011 presenta algunos puntos censurables y algunos pocos retrocesos, incluso teniéndolos apuntados en la Acción Directa de Inconstitucionalidad (ADI) n° 5747, propuesta ante el Supremo Tribunal Federal brasileño (STF). La acción judicial referida incluye la solicitud de medida cautelar para suspender los efectos de la norma o, al menos, los efectos de los dispositivos señaladores y tiene como razonamiento los siguientes argumentos: que la ley sufre vicio formal de inconstitucionalidad porque el Congreso Nacional no obedeció las normas sobre el proceso legislativo establecido en el párrafo único del artículo 65 de la Carta Mayor. Igualmente, padeciendo de inconstitucionalidad material, presenta los siguientes argumentos: que la ley incurre en la pérdida de competencias de la Unión para proteger el medio ambiente, que estaría menos protegido con la creación de competencias ambientales privativas a los Estados, el Distrito Federal y los Municipios y, la prohibición de actuación supletoria de la Unión; que la distribución de funciones entre los Entes federativos resultó en la constitución de la jerarquías, restricciones y prohibiciones entre ellos; aparte de aparecieron acciones fraccionadas y excluyentes, lo que vulnera a la naturaleza de la competencia común. Eso transgrediría el deber constitucional de cooperación y la autonomía administrativa establecidas en los artículos 18, 23 y 225 de la Constitución Federal brasileña, así como los principios básicos de la seguridad jurídica, el debido proceso legal, de legalidad y de la eficiencia, todos instituidos en los artículos constitucionales 5°, incisos LIII y LIV y artículo 37.

Del mismo modo, argumentase que la ley establece el fraccionamiento privativo de funciones, transforma competencias comunes en privativa, además de permitir delegación voluntaria o automática de competencias y consentir prórrogas automáticas de Licencias o Autorizaciones Ambientales, lo que también afronta a los

artículos 23, y 225 de la Constitución Federal brasileña. Añadiése a eso algunas críticas más destacables en cuanto a: mayor concentración de poderes a los Estados y Municipios sin poseer las estructuras físicas, técnicas y personal necesarias; la violación al artículo 18 de la Carta Mayor representada en la institución de las Comisiones Tripartitas y Consejos de Medio Ambiente y en el concepto de impacto local definido a partir de tipologías específicas de los Estados.

La novedosa Ley Federal Complementar también dejó de superar la discusión en cuanto a la naturaleza jurídica de la Licencia Ambiental, Autorización Ambiental y del Permiso. De forma contraproducente, la norma utiliza en varias ocasiones las dos expresiones a la vez, dejando todavía abierta y sin solución las querellas sobre el rigor técnico y expresión terminológica utilizada para cada uno de ellas. De la misma manera, la Ley Federal Complementar nº 140/2011 no superó la discusión sobre la naturaleza jurídica del Licenciamiento Ambiental, desperdiciando la oportunidad para aclarar definitivamente cuestiones sobre la naturaleza jurídica del Licenciamiento Ambiental, una vez que le mantuvo definido como "procedimiento administrativo", silenciándose en cuanto a las divergencias con el término "proceso administrativo".

Ahora bien, las críticas y cuestionamientos legales y constitucionales no deben prosperar, porque la Ley Federal Complementar nº 140/2011 no vulnera los dispositivos constitucionales invocados y tampoco incide en ilegalidades. El modelo del federalismo cooperativo fomenta y ahora, ha pasado a exigir, la cooperación entre los Entes federativos y esto no prohíbe la división de tareas entre todos los Entes de la federación, sobre todo en el ámbito ambiental. Por ello, las competencias ambientales de los Entes federativos pasaron a ser reglamentadas de forma constitucional, demostrando la importancia del Poder Público en la preservación y protección del medio ambiente y evidenciando el deber común y las formas de cooperación entre la Unión, Estados, Distrito Federal y Municipios a fin de preservar y proteger el medio ambiente.

A tal efecto, es constitucional el establecimiento de normas para la cooperación entre los Entes de la federación destinadas a evitar todos los problemas ya señalados. A su vez, como el ejercicio de esas competencias es constitucional e

irrenunciable, es igualmente legal y constitucional que, en casos de omisión del Ente competente por el Licenciamiento Ambiental y consecuentemente por su fiscalización, existan mecanismos que posibiliten la fiscalización y la consecuente instauración del respectivo proceso administrativo, con la puesta en marcha de la penalización del infractor de la legislación ambiental por parte de otros Entes que no sean considerados originalmente competentes.

Por lo tanto, no hay en la Ley Federal Complementar abordada reducción o limitación de competencias atribuidas a la vez por la Constitución Federal de Brasil a los Entes federados (artículo 23), pues la dicha Ley apenas determina y distribuye las competencias con el objetivo de lograr la cooperación establecida y evitar superposiciones y esfuerzos administrativos innecesarios.

Lo que se nota es un importante progreso, una vez que las competencias administrativas ambientales se quedaron más claras, sobre todo en el ámbito de los Licenciamientos Ambientales y su fiscalización. La novedosa ley también aportó reglas de actuación integrada y coordinada entre los diversos Entes federativos a través de sus Órganos Ambientales, estableciendo de manera compatibilizada, un sistema eficiente de protección ambiental.

Por las razones expresadas, podemos concluir que, aunque la novedosa Ley Federal Complementar n° 140/2011 pueda tener sus puntos de imperfecciones, no se puede negar que es un instrumento legal de relevante importancia a la protección y preservación del medio ambiente. No hay duda de que en relación a la competencia para Licenciar y fiscalizar en la esfera ambiental, la dicha ley complementar federal estableció límites y definiciones para el ejercicio de tales atribuciones ente los Entes federativos, además de instituir diversas directrices para promover la cooperación, coordinación e integración entre todos los Entes del sistema federativo brasileño.

A pesar de sus imperfecciones, esta ley puede regentar las acciones administrativas ambientales, lo que permite una reducción de los conflictos de competencia entre los diversos Órganos Ambientales y un crecimiento de seguridad jurídica para los administrados. Aparte de ello, está apta a contribuir con el desarrollo y mejoramiento de la gestión ambiental de todos los Entes federativos, lo que permite una

mayor protección al medio ambiente y al desarrollo sostenible, estando plenamente de acuerdo con los mandamientos constitucionales de la República Federativa del Brasil.

En este contexto, se puede concluir que esta Ley posee características que se acercan a la legislación española y europea en lo que se refiere a los aspectos novedosos inherente a la simplificación deseada y las innovaciones en el sentido de alcanzar mayor cooperación, integración y coordinaciones en las acciones administrativas de los Entes federados. Este espíritu coincide con las directrices del régimen del régimen jurídico de las Licencias y Autorizaciones Ambientales en España y Brasil y de la Unión Europea.

En el caso específico de este trabajo, la descripción y la correlación esporádica entre los sistemas jurídicos han permitido hacer el examen respecto a algunas coincidencias y controversias en la legislación medioambiental y en el sistema de intervención pública a través del régimen jurídico del Permiso Integrado y de las Licencias o Autorizaciones Ambientales. Del análisis expuesto arriba se puede concluir en este trabajo que el régimen jurídico de las Licencias y Autorizaciones Ambientales en España y Brasil, estudiado desde la perspectiva jurídico-ambiental derivado de los aspectos novedosos de la normativa general de la Unión Europea sobre prevención y control integrados de la contaminación, tienen algunas semejanzas en cuanto a ciertas deficiencias y determinados aciertos. Asimismo, posee innúmeros aspectos distintos, sea por cuestiones naturales resultantes del propio y peculiar sistema jurídico-administrativo de organización territorial de cada país, sea por las diferencias vista de la dispar situación dado la diversidad en cuanto las grandiosas medidas territoriales de los dos países, al números de habitantes en sus áreas territoriales, lo que dificulta tanto un tratamiento como una regulación legal homogéneos, al igual que no resulta fácil una exposición comprensiva de realidades organizativas y funcionales tan sumamente distintas.

Lo cierto es que los regímenes jurídicos estudiados de Brasil y de España manifiestan, entre otras cosas, distintas formas de garantizar un sistema preventivo, coherente, coordinado e integrado de intervención administrativa en la industria por razones ambientales, o por cuenta de actividades efectiva o potencialmente contaminantes, de manera que cada uno de ellos puede beneficiarse del otro, en la medida que pase a utilizar las fórmulas y métodos adoptadas en el otro, con las debidas adaptaciones pertinentes.



En definitiva, el sistema jurídico brasileño puede absorber la influencia del Derecho europeo y español, que han desarrollado leyes y normas novedosas direccionadas a la simplificación y agilidad en el proceso de otorga del Permiso Integrado Ambiental o a Autorización Ambiental Integrada, implantando más participación pública en el mismo y modernizando las mejores tecnologías disponibles; consintiendo así una de las normas más ambiciosas para la protección del medio ambiente y al alcance del desarrollo sostenible. Ello se plantea porque tales circunstancias, aunque ya exista en muchos aspectos una cierta progresión y evolución en la nación brasileña, todavía no se hace presente de forma semejante en el conjunto del sistema de Licenciamiento Ambiental brasileño.

A su vez, España puede tener la oportunidad de conocer la experiencia brasileña, que ha conseguido, a pesar de aún necesitar muchas mejoras, lograr evoluciones y progresos importantes en lo que dice respecto a la protección ambiental y a la intervención en la industria por razones ambientales a través del proceso de Licenciamiento Ambiental.

En este contexto, aunque considerando los diferentes grados de desarrollo legislativo de cada país y las circunstancias históricas, políticas, económicas, etc., peculiares a cada realidad económica y social, el trato de las cuestiones relacionadas al régimen jurídico ordinario de las Licencias y Autorizaciones Ambientales en España y Brasil puede ser perfeccionado a partir del análisis crítico de otro referencial jurídico y a través de una investigación descriptiva y correlata.

Por lo tanto, es posible destacar las muchas posibilidades de aportaciones de la jurisprudencia y legislaciones europeas y españolas al derecho brasileño, como de las investigaciones doctrinarias y jurisprudenciales brasileñas al derecho español y europeo.



## BIBLIOGRAFIA

AGUDO GONZALEZ, Jorge. *El Control de Contaminación: Técnicas Jurídicas de Protección Medioambiental*, Vol. I, Ed. Montecorvo, Madrid, 2004.

AGUILAR, Suzana. *Supranacionalización y descentralización: nuevos escenarios de la política ambiental*, en AGUILAR, Suzana, FONT, NÚRIA y SUBIRATS, Joan. *Política ambiental en España Subsidiariedad y desarrollo sostenible*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1999.

ALMEIDA, Fábio Wellington de. *Crimes ambientais: responsabilidade penal da pessoa jurídica*, Vox Forensis, Espírito Santo do Pinhal, v. 3, n. 1, abr. 2010. Disponible en: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/32465>>. Acceso en: 05 jul. 2011.

ALMONACID LAMELAS, Víctor. *El sistema de determinación de las competencias locales ante el segundo Pacto Local. Situación actual: exposición y crítica. Propuestas de mejora: el Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local y las mociones de la FEMP*. El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Nº 18, Sección Actualidad, Quincena del 30 Sep. Al 14 Oct. 2005, Ref. 2966/2005, pág. 2966, tomo 3, Editorial El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados. LA LEY 7765/2005, pp.03-20.

ALONSO GARCÍA, María Consuelo. *La intervención de las entidades municipales en el procedimiento de otorgamiento de la autorización ambiental integrada*, in ESTEVE PRADO, José (coord.), *Derecho del medio ambiente y administración local*, Ed. Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2006, pp.37-57.

ALONSO GARCÍA, Enrique, *El Derecho Ambiental de la Comunidad Europea*, Vol. 1, *El Marco Constitucional de la Política Comunitaria de Medio Ambiente, Aplicación de la Legislación Ambiental Comunitaria*, Ed. Civitas, 1ª edición, Madrid, 1.993.

ALONSO JÚNIOR, Hamilton. *Da competência para o Licenciamento Ambiental*, in: FINK, Daniel Roberto; ALONSO JÚNIOR, Hamilton; DAWALIBI, Marcelo (Org.), *Aspectos jurídicos do licenciamento ambiental*, 3º ed., Forense Universitária, Rio de Janeiro, 2004.

AMARAL MARCONDES, Sandra, *Brasil, amor à primeira vista! Viagem no Brasil no século XVI ao XXI*, Peirópolis, São Paulo, 2005.

ARANGUENA PERNAS, Aurelio, *Auditoria medioambiental en la empresa*, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1994.

ARCE RUIZ, Rosa. *La evaluación de impacto ambiental en la encrucijada: los retos del futuro*, Ed. La Ley, Madrid, 2002.

ARNALDO ALCUBILLA, Enrique. *Las competencias estatales y autonómicas para regular el régimen local*, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, n 7 bis, Sección Colaboraciones, Quincena del 15 al 29 Abr. 2006, Ref. 1391/2006, p. 1391, tomo 1, Editorial LA LEY. LA LEY 1836/2006, pp. 1-13.

ASSIS OLIVEIRA, Antônio Inagê de. *Introdução à legislação ambiental brasileira e licenciamento ambiental*, Lumen Júris, Rio de Janeiro, 2005.

BALLESTEROS ARRIBAS, Silvia. *Nuevo régimen de otorgamiento de licencias de actividades clasificadas*, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, N° 18, Sección Actualidad, Quincena del 30 Sep. al 14 Oct. 2002, Ref. 3012/2002, p. 3012, tomo 3, Editorial El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, LA LEY 4079/2003, pp. 01-05.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*, 21° ed., Malheiros, São Paulo, 2006.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Derecho Administrativo*, 1° ed. en Español, México, Porrúa, 2006.

BARREIRA CUSTÓDIO, Helita. *Autonomia e competências constitucionais em matéria urbanístico-ambiental*, Biblioteca Digital Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDU, Belo Horizonte, ano 10, n. 58, jul./ago. 2011. Disponible en: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdicntd=74581>>. Acceso en: 03 ago 2012.

BASSOLS COMA, Martín. *Régimen jurídico de impugnación de los informes vinculantes en el procedimiento de las autorizaciones ambientales integrales*, Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, marzo, 2003.

BASTOS, Celso. *Competência Municipal em Matéria de Habitação e Meio Ambiente*, Boletim de Direito Municipal, São Paulo, mar./1991.

BATISTA DOS SANTOS, Márcia Walquiria. *Licenciamento Ambiental*. Biblioteca Digital Fórum de Direito Urbano e Ambiental - FDU, Belo Horizonte, ano 1, n. 2, mar./abr. 2002. Disponible en: <<http://www.editoraforum.com.br/bid/bidConteudoShow.aspx?idConteudo=10157>>. Acceso en: 11 marzo 2010, p. 109-113.

BELLO PAREDES, Santiago A. y MEDINA ARNÁIZ, Teresa. *Las autorizaciones administrativas en la legislación ambiental de Castilla y León*, in QUINTANA LÓPEZ, Tomás. (Dir.), CASARES MARCOS, Anabelén. (Coord.), y otros, *Derecho Ambiental en Castilla y León*, 2° ed., Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2009, pp. 111-154.

BERMEJO VERA, José. *La Administración inspectora*, Revista de Administración Pública, n° 147 (1998), pp. 39-58.

BEROGLIO DORNELES, Ana Cláudia. *Licenciamento ambiental e a municipalização do meio ambiente*. Revista Brasileira de Políticas Públicas, Brasília, v. 1, n° 3, p. 103-121, dez. 2011. DOI: 10.5102/rbpp.v1i3.1216. Disponible en: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/46890>>. Acceso en: 31 maio 2012.

BESSA ANTUNES, Paulo de. *Direito ambiental*, 14ª edição, Atlas, São Paulo, 2012.

BESSA ANTUNES, Paulo de. *Direito Ambiental*, 12º ed., Lúmen Júris, Rio de Janeiro, 2010.

BESSA ANTUNES, Paulo de. *Direito Ambiental*, Lúmen Júris, Rio de Janeiro, 2001.

BESSA ANTUNES, Paulo de. *Direito Ambiental: aspectos fundamentais*, in FARIAS, Talden; COUTINHO, Francisco Seráfico da Nóbrega (Coord.), *Direito ambiental: o meio ambiente e os desafios da contemporaneidade*, Ed. Fórum, Belo Horizonte, 2010, pp. 161-194.

BETANCOR RODRÍGUEZ, Andrés. *Instituciones de Derecho Ambiental*, La Ley, Madrid, 2001.

BETANCOR RODRÍGUEZ, Andrés. *La Ley de Prevención y Control Integrados de la Contaminación: Comentario crítico sobre tres aspectos centrales: distribución y articulación de competencias, régimen jurídico de la autorización y participación de los interesados*, Revista Interdisciplinar de Gestión Ambiental, nº 46, Sección Artículos, Octubre 2002, Año 4, Editorial LALEY, pp. 01-25.

BETANCOR RODRÍGUEZ, Andrés. *Valores límite de emisión de las instalaciones de combustión en el Derecho de la Unión ¿cómo controlar el poder de la Administración para establecer valores más severos?*, Revista General de Derecho Administrativo, núm. 29, 2012.

BLASCO HEDO, Eva. *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. (BOE núm. 251, de 19 de octubre de 2013)*, Revista Actualidad Jurídica Ambiental, 13 de nov. de 2013. Disponible en: [http://www.actualidadjuridicaambiental.com/?p=10790&utm\\_source=rss&utm\\_medium=rss&utm\\_campaign=legislacion-al-dia-estado-prevencion-y-control-integrados-de-la-contaminacion](http://www.actualidadjuridicaambiental.com/?p=10790&utm_source=rss&utm_medium=rss&utm_campaign=legislacion-al-dia-estado-prevencion-y-control-integrados-de-la-contaminacion). Acceso en 23 nov. 2013.

BOCCASIU-SIQUEIRA, André. *O Direito Ambiental na Legislação Brasileira - um contributo para o resgate da história*, Revista eletrônica do Mestrado em Educação Ambiental, vol. 09, julho a dezembro de 2002, Rio Grande/RS, 2002.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 25º ed., Malheiros, São Paulo, 2010.

BORATTO VIANA, Maurício. *Legislação sobre licenciamento ambiental: histórico, controvérsias e perspectivas*, Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, Brasília, fevereiro 2005, p. 08. Disponible en [http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1234/legislacao\\_licenciamento\\_boratto.pdf?sequence=1](http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1234/legislacao_licenciamento_boratto.pdf?sequence=1), acceso en 06 jun. 2011, pp. 01-38.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) - Conselho Nacional do Meio Ambiente (Brasil). Resoluções do Conama: Resoluções

vigentes publicadas entre setembro de 1984 e janeiro de 2012. Ministério do Meio Ambiente. Edição Especial. Brasília: MMA, 2012. 1126 p.

BRASIL. *Caderno de Licenciamento Ambiental. Programa Nacional de Capacitação de Gestores Ambientais*. Licenciamento Ambiental /Ministério do Meio Ambiente. Brasília, 2009, pp. 01-91.

BRASIL. *Cartilha de licenciamento ambiental*.Tribunal de Contas da União, Secretaria de Fiscalização de Obras e Patrimônio da União, Brasília, 2004.

BRASIL. *Cartilha de licenciamento ambiental*. Tribunal de Contas da União, Secretaria de Fiscalização de Obras e Patrimônio da União, 2º ed, Brasília, 2007, pp. 01-83.

BRASIL.Resolução CONAMA nº 01, de 23 de janeiro de 19867. Dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para a avaliação de impacto ambiental. Diário Oficial, Brasília, DF, p. 2548-2549. 17 fev. 1986.

BRASIL.Resolução CONAMA nº 237, de 19 de dezembro de 1997. Dispõe sobre a revisão e complementação dos procedimentos e critérios utilizados para o licenciamento ambiental. Diário Oficial, Brasília, DF, n. 247, p. 30.841-30.843. 22 dez. 1997.

BRETANHA TEIXEIRA, Orci Paulino. *O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental*, Livraria do Advogado, Porto Alegre, 2006.

BRUM VAZ, Paulo Afonso. *Direito Administrativo Ambiental: aspectos de uma crise de efetividade*, Bibliotecas Digitais Interesse Público - IP, Belo Horizonte, ano 11, nº 56, jul. 2009, pp. .... Disponível em: <<http://www.editoraforum.com.br/bid/bidConteudoShow.aspx?idConteudo=62098>>. Acesso em: 8 jun. 2012.

BUZELATO PRESTES, Vanêscia. *A necessidade de compatibilização das licenças ambiental e urbanística no processo de municipalização do licenciamento ambiental*, Interesse Público, Belo Horizonte, v. 5, nº 19, maio 2003. Disponível em: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/33709>>. Acesso em: 14 oct. 2010.

BUZELATO PRESTES, Vanêscia. *Instrumentos legais e normativos de competência municipal em matéria ambiental*, Fórum de Direito Urbano e Ambiental- FDU, Belo Horizonte, vol. 1, nº 1, jan. 2002. Disponível em: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/31145>>. Acesso em: 22 nov. 2011.

CALVO CHARRO, María., *Sanciones medioambientales*, Marcial Pons, Madrid, 1999.

CALVO HORNERO, María Antonia. *Organización de la Unión Europea*, 3ª edición, Ed. Ramón Areces, Madrid, 2007.

CAMPOS FARIA, Cristina de. *Licenciamento ambiental de parcelamento e uso de solo para sítios recreativos em Minas Gerais*, De jure: revista jurídica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte, nº 8, pp. 182-221, ene./jun. 2007.

Disponibile en: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/27390>>. Acceso em: 19 jul. 2012.

CAMPOS GONZÁLEZ, Sonia Rodríguez. *Calidad e intervención administrativa*, Ed. Atelier Administrativo, Barcelona, 2002.

CANALES, Carmen. *Transposición Directiva de Emisiones Industriales*. Trabajo presentado en la Jornada Directiva de Emisiones Industriales, realizado en 17/02/2013, en la Cámara de Cantabria. Disponible en: <[http://www.camaracantabria.com/medio\\_ambiente/descargas/presentacion9.pdf](http://www.camaracantabria.com/medio_ambiente/descargas/presentacion9.pdf)>. Acceso en 01 de septiembre de 2013.

CANALES, Carmen. *Instrumentos Legales para la Transposición de la Directiva de Emisiones Industriales*. Trabajo presentado en la Jornada Directiva de Emisiones Industriales, realizado en 21/02/2013, en la Cámara de Cantabria. Disponible en: <[http://www.camaracantabria.com/medio\\_ambiente/descargas/presentacion21.pdf](http://www.camaracantabria.com/medio_ambiente/descargas/presentacion21.pdf)>. Acceso en 01 de septiembre de 2013.

CANÇADO TRINDADE. Antônio Augusto. *Direitos humanos e meio ambiente: paralelo dos sistemas de proteção internacional*, Sergio Antonio Fabris Editor, Porto Alegre, 1993.

CAPPELLI, Sílvia. *O estudo de impacto ambiental na realidade brasileira*, Revista do Ministério Público do Estado de Rio Grande do Sul. Porto Alegre, nº 27, 1992, p. 54.

CARDONA, José María. *Implicaciones de las políticas ambientales en el sector productivo. ¿Cómo proteger el medio ambiente sin sufrir mermas en la competitividad de la sociedad?* En GRAU RAHOLA, Juan y ENRIC LLEBOT, Josep, (Coordinadores), *Política Ambiental y Desarrollo Sostenible*, Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales y los autores, Madrid, 1999.

CARNEIRO, Ricardo. *Mineração no bioma da Mata Atlântica: novas diretrizes da Lei n.º 11.428, de 22.12.2006*, in FARIAS, Talden; COUTINHO, Francisco Seráfico da Nóbrega (Coord.), *Direito ambiental: o meio ambiente e os desafios da contemporaneidade*, Editora Fórum, Belo Horizonte, 2010, pp. 453-464.

CARRILLO DONAIRE, Juan Antonio. *El Derecho de la seguridad y de la calidad industrial*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 2000.

CARVALHO, Carlos Gomes de. *Introdução ao direito ambiental*. 3º ed., Letras & Letras, São Paulo, 2001.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*, 24.º ed, Lumen Júris, Rio de Janeiro, 2011.

CASTAÑÓN DEL VALLE, Manuel. *La Administración Local y el Medio Ambiente: especial referencia a la situación actual de las actividades clasificadas*, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, nº 22, Sección Colaboraciones, Quincena del 30 Nov. al 14 Dic. 2003, Ref. 3762/2003, p. 3762, tomo 3, Editorial El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, LA LEY 4629/2003, pp. 02-23.

CASTRO MAIA, Leonardo. *Atuação do Ministério Público na defesa do meio ambiente nos licenciamentos de empreendimentos hidrelétricos*. In Congresso Brasileiro de Direito Ambiental (18: 2013: Sao Paulo, SP), *Licenciamento, Ética e Sustentabilidade*. Vol. 1, Coords. Antonio Herman Benjamin, Eladio Lecey, Silvia Cappelli, Carlos Teodoro Jose Huguency Irigaray, Jose Eduardo Ismael Lutti. – Sao Paulo, 2013, pp. 189-202.

CASTRO MEIRA, José de. *Origem do Direito Ambiental*, Informativo Jurídico da Biblioteca Ministro Oscar Saraiva, v. 19, nº 1, jan./jun. 2008, Superior Tribunal de Justiça, Brasília, 2006.

CESAR DE OLIVEIRA, Maria Cristina. *Atividades impactantes. Licenças e autorizações administrativas*, Bibliotecas Digitais Interesse Público - IP, Belo Horizonte, ano 12, nº 60, mar./abr. 2010, pp. 191-206. Disponible en: <<http://www.editoraforum.com.br/bid/bidConteudoShow.aspx?idConteudo=66594>>. Acceso en: 8 jun. 2010.

CHINCHILLA MARÍN, Carmen. *La autorización ambiental integrada: la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación*, Revista Andaluza de Administración Pública, nº. 47/2002.

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. Informe de la Comisión sobre a aplicación de la Directiva 96/61/CE relativa a la prevención y control integrado de la contaminación: 2005. Bruselas, 2005, 12 p. 01-12 Disponible en: <[http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/com/2005/com2005\\_0540es01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/com/2005/com2005_0540es01.pdf)>. Acceso en 16 ago. 2010.

COMISIÓN EUROPEA. Propuesta de DECISIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO relativa al Programa General de Medio Ambiente de la Unión hasta 2020 "Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta" COM (2012) 710 final 2012/0337 (COD). Bruselas, 2012, pp. 01-42 Disponible en: <[http://ec.europa.eu/environment/newprg/pdf/7EAP\\_Proposal/es.pdf](http://ec.europa.eu/environment/newprg/pdf/7EAP_Proposal/es.pdf)>. Acceso en 16 ago. 2013.

CONGRESO NACIONAL DEL MEDIO AMBIENTE, nº 09, Madrid, 2008. Análisis y perspectivas de la IPCC realizado por el Grupo de Trabajo GT-IPPC. Madrid, 2008, p. 01-145. Disponible en: <[http://www.conama9.org/conama9/download/files/GTs/GT\\_IPPC/IPPC\\_final.pdf](http://www.conama9.org/conama9/download/files/GTs/GT_IPPC/IPPC_final.pdf)>. Acceso en 23 ago. 2010.

CONSELHO DA UNIÃO EUROPÉIA. Posição do Conselho em primeira leitura, tendo em vista a adoção de uma Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa às emissões industriais (prevenção e controle integrados da poluição). Bruxelas, 2010, p. 09/01. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/Notice.do?val=511975:cs&lang=es&list=518263:cs,513351:cs,511975:cs,508786:cs,508612:cs,504630:cs,499125:cs,493981:cs,485132:cs,477450:cs,&pos=3&page=1&nbl=545&pgs=10&hwords=&checktexte=checkbox&visu=#texte>>. Acceso en 25 ago. 2010.



DAWALIBI, Marcelo. *O poder de polícia em matéria ambiental*, in FINK, Daniel Roberto; ALONSO JÚNIOR, Hamilton; DAWALIBI, Marcelo (Org.), *Aspectos jurídicos do licenciamento ambiental*, 3º ed. Forense Universitária, Rio de Janeiro, 2004.

DAWALIBI, Marcelo. *O poder de polícia e o direito penal ambiental*, in FINK, Daniel Roberto; ALONSO JÚNIOR, Hamilton; DAWALIBI, Marcelo (Org.), *Aspectos jurídicos do licenciamento ambiental*, 3º ed. Forense Universitária, Rio de Janeiro, 2004.

DAWALIBI, Marcelo. *Licença ou Autorização Ambiental?*, Revista de Direito Ambiental. Editora Revista dos Tribunais, ano 5, São Paulo, Janeiro-Março/2000.

DAWALIBI, Marcelo. *O poder de polícia em meio ambiente*, Revista Justitia, nº 59, jan-dez., São Paulo, 1998, pp. 79-93.

DE LA CUÉTARA, Juan Miguel. *La actividad de la Administración*, Tecnos, Madrid, 1983.

DESDENTADO DAROCA, Eva. *El Precario Administrativo. Un estudio de las licencias, autorizaciones y concesiones en precario*, Revista Aranzadi, 1999.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*, 18º ed., Atlas, São Paulo, 2005.

DI TRINDADE AMADO, Frederico Augusto, *Direito Ambiental Esquemático*, 2º ed., Método, São Paulo, 2011.

DÍEZ MORENO, Fernando. *Manual de Derecho de La Unión Europea*, 3. ed. Navarra: Aranzadi, 2005.

DOMÍNGUEZ SERRANO, Judith. *La prevención y control integrado de la contaminación*, Editorial Montecorvo, Madrid, 2003.

DOMÍNGUEZ SERRANO, Judith. *El funcionamiento del sistema de protección ambiental de la Unión Europea: principios, instituciones, instrumentos*, Revista Estudios Demográficos y Urbanos, Vol. 22, nº. 3, pp. 689-715. Disponible en <[http://revistas.colmex.mx/revistas/11/art\\_11\\_1175\\_8917.pdf](http://revistas.colmex.mx/revistas/11/art_11_1175_8917.pdf)>. Acceso en 20/12/2008.

DOMPER FERRANDO, Javier. *El medio ambiente y la intervención administrativa en las actividades clasificadas*, El Justicia de Aragón, Prensas Universitarias de Zaragoza & Ed. Civitas, vol. I: Planteamientos constitucionales, Madrid, 1992.

ELÍAS CASTELLS, Xavier. *Reciclaje de residuos industriales: Aplicación a la fabricación de materiales para la construcción*, Ed. Díaz de Santos, Madrid, 2000.

ERIAS REY, Antonio y ALVAREZ-CAMPANA GALLO, José Manuel. *Evaluación ambiental y desarrollo sostenible*. Pirámide, Madrid, 2007.

EGIDO LEÓN, Ángeles. *El largo camino Europeo hacia a la integración, Historia universal contemporánea*, Ed Ramón Areces, Madrid, 2003.

FANLO LORAS, Antonio. *La atribución de competencias a los entes locales en la ley estatal de régimen local*, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, nº 7 bis, Sección Colaboraciones, Quincena del 15 al 29 Abr. 2006, Ref. 1429/2006, tomo 1, Editorial LA LEY. LA LEY 1829/2006, pp. 01-22.

FARIAS, Talden. *Introdução ao direito ambiental*, Editora Del Rey, Belo Horizonte, 2009.

FARIAS, Talden. *Licenciamento Ambiental: Aspectos teóricos e práticos*, 2º ed., Ed. Fórum, Belo Horizonte, 2010.

FARIAS, Talden. *Licenciamento Ambiental, Distribuição de Competencias e a Atuação dos Municípios in OLIVEIRA FERREIRA, Maria Augusta Soares de; FARIAS, Talden; RIBEIRO CIRNE, Lúcio Flávio (Coord.), Direito ambiental: uma perspectiva ambientalista: homenagem aos 30 anos da ASPAN*. Fundação Antônio dos Santos Abranches, Recife, 2011, pp. 01- 221.

FARINHA, Renato. *Direito Ambiental*,. Edijur, Leme, 2006.

FAZIO VENGOA, Hugo. *La Política Internacional de la Integración Europea*, Universidad Nacional de Colombia, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Santa Fe de Bogotá, 1998.

FERNANDES DOS SANTOS, Marcus Tullius Leite. *Um estudo de caso sobre a mineração de calcário potiguar revelador da relação entre direito e sociologia*, in: FARIAS, Talden; COUTINHO, Francisco Seraphico da Nóbrega (Coord.), *Direito ambiental: o meio ambiente e os desafios da contemporaneidade*, Editora Fórum Belo Horizonte, 2010, pp. 423-438.

FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio. *La política ambiental comunitaria: su evolución y futuro*, Revista de Administración Pública, nº 111, Septiembre – Diciembre 1.986.

FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio. *El Acta Única Europea y el Cuarto Programa Ambiental de la Comunidad Europea (1987-1992)*, Noticias de la Comunidad Económica Europea, nº 51/1989.

FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio. *La Futura Política Ambiental de la Comunidad Europea*, Revista de Derecho Urbanístico, nº 101/1.987.

FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio. *La Política Ambiental Comunitaria en el Tratado de la Unión Europea*, Revista de Derecho Ambiental, nº 12/1.994; y Revista de Estudios Europeos, nº 6/1994.

FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio. *La Política Ambiental de la Unión Europea en el proceso de revisión del Tratado de Maastricht*, Noticias de la Unión Europea, nº 153/1.997.

FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio. *La Ley de Actividades Clasificadas: un importante instrumento para la protección del medio ambiente en Castilla y León*, Revista Medio Ambiente de Castilla y León, nº 8/1997.

FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio. *Evolución y regulación actual de la Política Ambiental Comunitaria*, Noticias de la Unión Europea, nº 153/1.997.

FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio. *Las competencias de la Comunidad de Castilla y León en materia de Medio Ambiente*, en VARIOS AUTORES, *Estudios de Derecho y Gestión Ambiental*, Tomo II, Ed. Fundación Cultural Santa Teresa y Junta de Castilla y León, Ávila, 1999.

FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio. *El régimen jurídico del control integrado de la contaminación*. Revista de Derecho Ambiental, nº 22, enero-junio, 1999, pp. 19-46.

FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio. *La Ley de Actividades Clasificadas de Castilla y León*, en VARIOS AUTORES, *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI*. Homenaje al Prof. Dr. D. Ramón Martín Mateo, Tomo III, Ed. Tirant Lo Blanch, Universidad de Alicante y Generalidad Valenciana, Valencia, 2000.

FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio. *La Política Medioambiental de la Unión Europea en el Tratado de Ámsterdam y la revisión del Quinto Programa de Medio Ambiente: La futura Política Ambiental Comunitaria*, Noticias de la Unión Europea, nº 190/2000.

FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio. *Las Auditorías Ambientales en Castilla y León*, en QUINTANA LOPEZ, T. (Dir.), y otros, *Derecho Ambiental en Castilla y León*, Ed. Consejería de Medio Ambiente (J.C. y L.)-Tirant Lo Blanch, Valencia, 2003.

FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio. *Auditorías y Sistemas de Gestión Ambientales en la Unión Europea: Evolución, régimen vigente y perspectivas futuras*, Noticias de la Unión Europea, nº 228/2.004.

FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio. "El régimen jurídico de la prevención ambiental en la Comunidad de Castilla y León". Revista de la Administración Local y Autonómica, nº 300-301, enero-agosto, 2006, pp. 255-297.

FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio. *El Régimen Jurídico de la Prevención Ambiental en la Comunidad de Castilla y León*. Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica, nº 300-301, 2.006.

FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio. *Unión Europea y cambio climático: el régimen europeo del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero*, Noticias de la Unión Europea, nº 258/2006.

FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio. *Política Ambiental de la Unión Europea*, en LÓPEZ RAMÓN, F. (Coord.), y otros, *Observatorio de Políticas Ambientales 1978-2006*, Ed. Fundación ECODES-Ministerio de Medio Ambiente-Ed. Thomson-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2006.

FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio. *Articulación y Perspectivas del Desarrollo Sostenible en la Unión Europea*. Noticias de la Unión Europea, nº 264/2.007.

FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio. *La Política Ambiental de la Unión Europea en materia de Residuos*, Noticias de la Unión Europea, nº 276, Enero, 2008.

FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio. *Derecho Ambiental: Aspectos generales sobre la protección jurídica del Medio ambiente*, e-Derecho Administrativo, nº 12/2004. Disponible en: <<http://www.usuarios.lycos.es/edea/2004/numero12/ambiental.htm>>. Acceso en 11 de ene. de 2009.

FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio. *El régimen jurídico de las evaluaciones de impacto ambiental, las evaluaciones estratégicas y las auditorías ambientales en Castilla y León*, en QUINTANA LÓPEZ, T. (Dir.), FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., y otros, *Derecho Ambiental en Castilla y León*, 2ª ed., Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2009.

FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio. *Manual del Alcalde*, 2 ed. ampliada, Diputación de Valladolid, 2004, p. 182. Disponible en <[http://www.diputaciondevalladolid.es/am/extras/Manual\\_alcalde/manual\\_alcalde\\_completo\\_2004.pdf](http://www.diputaciondevalladolid.es/am/extras/Manual_alcalde/manual_alcalde_completo_2004.pdf)>. Acceso en 15 feb. 2011.

FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio. *Unión Europea: Liderazgo en cambio climático, mirando al futuro*. En LÓPEZ RAMÓN, Fernando. (Coord.), y otros, *Observatorio de Políticas Ambientales 2011*, Ed. Fundación Ecología y Desarrollo (ECODES)-Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente-Ed. Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2011, pp.57-76.

FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio. *Sistema jurídico-administrativo de protección del medio ambiente*. Ratio Legis, Salamanca, 2012.

FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio. *Sistema jurídico-administrativo de protección del medio ambiente*, 2º edición, Ratio Legis, Salamanca, 2013.

FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio. *Fundamentos Jurídico-Positivos*, in FERNANDO PABLO, M., GONZÁLEZ BUSTOS, Mª. A, GONZÁLEZ IGLESIAS, M. A., y FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio. *Fundamentos de Derecho Administrativo*, Cuadernos de Derecho Administrativo I. Ed. Ratio Legis, Salamanca, 2012.

FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio. *La Legislación de España en materia de control integrado de la contaminación y emisiones industriales*, Revista Fórum de Direito Urbano e Ambiental: FDU, Belo Horizonte, v. 12, nº 69, maio/jun. 2013, pp. 39-64.

FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio. *Nueva normativa sobre emisiones industriales: La modificación de la legislación en materia de prevención y control integrados de la contaminación por Ley 5/2013, de 11 de junio*, Ecoiuris, Madrid, 2013, pp. 01-14.

FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio. *Nueva normativa sobre emisiones industriales: La modificación de la legislación en materia de prevención y control integrados de la contaminación por Ley 5/2013, de 11 de junio*, Editorial LA LEY Número 8150, Madrid, Septiembre 2013, LA LEY 4875/2013, pp. 10-17.

FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio. *El Séptimo Programa Ambiental de la Unión Europea, 2013-2020*, Revista Aragonesa de Administración Pública, n. 41-42, Zaragoza, 2013, pp. 71-121.

FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio. *Nueva etapa en la política ambiental de la Unión Europea: el séptimo programa (2013-2020)*, Revista Actualidad Administrativa, nº 03, mar. de 2013, pp. 374-387.

FERNÁNDEZ GARCÍA, Ricardo. *Principales obligaciones medioambientales para la pequeña y mediana empresa*, ECU – Ed. Club Universitario, San Vicente – Alicante, 2006.

FERNÁNDEZ LIESA, Carlos R. *Relaciones Exteriores de la Comunidad Europea en Materia de Medio Ambiente dentro del Marco del Acta Única Europea*, Revista de Instituciones Europeas, Vol. 18, nº 1, 1991, pp. 197-228.

FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano. *La actividad administrativa de inspección. El régimen jurídico general de la función inspectora*, Comares, Granada, 2002

FERNÁNDEZ SALMERÓN, Manuel; SORO MATEO, Blanca. *La articulación del ordenamiento jurídico ambiental en el estado autonómico*, Ed. Atelier, Barcelona, 2001.

FERREIRA MORONG, Fábio. *Aspectos generales de la protección jurídica ambiental de la actual Unión Europea*, Revista Direito e Liberdade, Natal/Brasil, ano 6, v. 12, nº 1, jan./jun. 2010, pp. 25-44. Disponible en <[http://www.esmarn.tjrn.jus.br/revistas/index.php/revista\\_direito\\_e\\_liberdade/article/view/350](http://www.esmarn.tjrn.jus.br/revistas/index.php/revista_direito_e_liberdade/article/view/350)>. Acceso en 03 feb. 2011.

FERREIRA MORONG, Fábio. *O regime jurídico europeu de intervenção administrativa nas atividades industriais e agrícolas de grande potencial poluidor como referencial de prevenção e proteção ambiental*, Revista Fórum de Direito Urbano e Ambiental - FDU, nº 56, março/abril 2011, pp. 34-46.

FERREIRA MORONG, Fábio. *El Permiso Integrado como instrumento de intervención administrativa en el ámbito ambiental comunitario*, Revista Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDU, Belo Horizonte, ano 12, nº 70, jul./ago. 2013, pp. 59-75.

FERREIRA MORONG, Fábio. *La Unión Europea y el Medio Ambiente en los Siglos XX y XXI*, Revista jurídica da Toledo de Presidente Prudente-SP- Intertemas, Presidente Prudente-SP, ano 12, Vol. 14, 2009, pp. 35-55.

FERREIRA MORONG, Fábio. *El Régimen Europeo de la Intervención Administrativa en la Industria por Razones Ambientales*, Tesina de Grado de la Universidad de Salamanca (leída en 10/09/2009, bajo la dirección del Profesor Doctor DIONISIO FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, en el programa de Doctorado denominado “*El Medio Ambiente Natural y Humano en las Ciencias Sociales*”, vinculado al Departamento de Derecho Administrativo, Financiero y Procesal).

FERREIRA MORONG, Fábio. *Actividades industriales y medio ambiente: la nueva Directiva Europea sobre las Emisiones Industriales de 07 de julio de 2010*. Trabajo presentando en el Segundo Encuentro de Jóvenes Investigadores de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad de Salamanca, que tuvo lugar los días 25, 26 y 27 de noviembre de 2010, y que está pendiente de publicación en la Revista Derecho y Ciencia Política, Estudios actuales, editora Andavira. Disponible en: <[http://campus.usal.es/~incijup/INCIJUP/Segundo\\_INCIJUP.html#0](http://campus.usal.es/~incijup/INCIJUP/Segundo_INCIJUP.html#0)>. Acceso en 10 de sep. de 2013.

FIGUEROA GUERRERO, Fernando Fernández. *Organización y coordinación interadministrativa*. Esta doctrina forma parte del libro *Derecho Urbanístico de Andalucía*, edición nº 2, Editorial El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 2006. LA LEY 5984/2007, p. 01-24.

FINK, Daniel Roberto. *O controle jurisdicional do licenciamento ambiental*, in FINK, Daniel Roberto; ALONSO JÚNIOR, Hamilton; DAWALIBI, Marcelo (Org.), *Aspectos jurídicos do licenciamento ambiental*, 3º ed., Forense Universitária, Rio de Janeiro, 2004.

FINK, Daniel Roberto; MACEDO, André Camargo Horta de. *Roteiro para licenciamento ambiental e outras considerações*, in FINK, Daniel Roberto; ALONSO JÚNIOR, Hamilton; DAWALIBI, Marcelo (Org.), *Aspectos jurídicos do licenciamento ambiental*. 3º ed., Forense Universitária, Rio de Janeiro, 2004.

FORTES MARTÍN, Antonio. *Análisis de la autorización Ambiental Integrada: la trascendencia de la vieja técnica autorizatoria en la nueva concepción ambiental de la prevención y el control integrados de la contaminación*, Revista Interdisciplinar de Gestión ambiental, nº 46, octubre, 2002, pp. 1-23.

FRAGUAS, Alberto. *La autorización ambiental integrada como garantía del bien común*. Revista Ecosostenible, nº 21, mayo-junio 2013, Editorial Wolters Kluwer España, Madrid, 2013, pp. 23-30. Disponible en <[http://www.ecoiurislapagina.com/pdf/ecosostenible/2013/Ecosostenible\\_21.pdf](http://www.ecoiurislapagina.com/pdf/ecosostenible/2013/Ecosostenible_21.pdf)>. Acceso en 30 de may. de 2013.

FUENTES BODELÓN, Fernando. *Comentarios a la Directiva sobre Prevención y Control Integrados de la Contaminación*, Revista de Derecho Ambiental, nº 19, 1997, pp. 43-66.

FUENTES BODELÓN, Fernando. *El nuevo régimen de licencias en la Directiva 96/61 sobre prevención y control integrado de la contaminación*, Editorial Comares, Granada, 1999.

FURTADO LOUBET, Luciano y FREITAS DE ALMEIDA, Luiz. *Inconstitucionalidades dos Retrocessos empreendidos pelo Novo Código Florestal*. Véase la página web de la Red Latinoamericana de los Ministerios Públicos Ambientales, disponible en <http://www.mpambiental.org/arquivos/artigos/Artigo%20inconstitucionalidades%20do%20Novo%20Codigo%20Florestal.pdf>. Acceso en 10 de jun. de 2013.

GALINDO MARTÍN, Miguel Ángel y FERNÁNDEZ JURADO, Yolanda. *Política socioeconómica en la Unión Europea*, Delta Publicaciones, Madrid, 2006.

GALLEGRO CÓRCOLES, Isabel. *La incidencia de la Directiva de Servicios en el medio ambiente*, in ORTEGA ÁLVAREZ, Luis., y ALONSO GARCÍA, María Consuelo. (Dir.), y DE VICENTE MARTÍNEZ, Rosario. (Coord.), y otros, *Tratado de Derecho Ambiental*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2013, pp. 145 a 196.

GARCÍA CAÑAVERAL, Aurora; JANOUDI LAGARES, Fátima y VÁZQUEZ CALVO, Víctor Luis. *EMAS: Más valor en tiempos de crisis*. Revista Ecosostenible, nº 21, mayo-junio 2013, Editorial Wolters Kluwer España, Madrid, 2013, pp. 05-10. Disponible en [http://www.ecoiurislapagina.com/pdf/ecosostenible/2013/Ecosostenible\\_21.pdf](http://www.ecoiurislapagina.com/pdf/ecosostenible/2013/Ecosostenible_21.pdf). Acceso en 30 de may. de 2013.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo; FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. *Curso de derecho administrativo II*, Edición 10ª, Thomson Civitas, Madrid, 2006.

GARMENDIA SALVADOR, Alfonso. Et. al. *Evaluación de impacto ambiental*, Editora Pearson Educación, Madrid, 2005.

GARNICA MARTÍN, Juan F. *La prueba del lucro cesante*, Revista Electrónica LA LEY 1101/2007. Disponible en: <http://laleydigital.laley.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAEAO29B2AcSZYlJi9tynt/SvVK1+B0oQiAYBMk2JBAEozBiM3mkuwdaUcjKasqgcpIVmVdZ hZAzO2dvPfee++999577733ujudTif33/8/XGZkAWz2zkrayZ4hgKriH9+fB8/In7ROq +v3+Tv2s/K9bSuPpnmTbZs81/YXC+r5fXiszf1Ov+FbTZpPvv0F2bTdp2VT6vpZ7v4v bjM32QT+ryt2qx8ITefPdj/9BdW9Syvn1x/tvMLm3119SK7LC6ytqiWT7JagBWz2WdP 3+zg+fT+w4cHv/Ayrxtq8NIPFhc5us6W031Vf3b29Pj157/36ZNfOC8u5s/p/6283+RZPZ 2/zC7yzwiVti6W2ThrVu9+4SJr27z+7KS4LMrf/cH0Zb7M8PN4tiiWRdPWhMZIRR88 zyZVzV89K5ppVuqLv1d+/dkXx29OX50d/8LLlr/6rFjO8ncnWT07Xs5Aof8HEZfTeis BAAA=WKE>. Acceso en 01 abr. 2012.

GARCIA VITTA, Herald. *Da classificação de competências das pessoas políticas e o meio-ambiente*. Revista do Instituto de Pesquisas e Estudos, Bauru, nº 20, dez./mar. 1998, pp. 119-133. Disponible en: <http://bdjur.stj.jus.br/xmlui/handle/2011/20070>. Acceso en: 30 jun. 2012.

GIL, Antonio Lucio. *Los BREFs y los procesos de conocimiento compartido*, Revista Ecosostenible, nº 21, mayo-junio 2013, Editorial Wolters Kluwer España, Madrid, 2013, pp. 03-04. Disponible en <[http://www.ecoiurislapagina.com/pdf/ecosostenible/2013/Ecosostenible\\_21.pdf](http://www.ecoiurislapagina.com/pdf/ecosostenible/2013/Ecosostenible_21.pdf)>. Acceso en 30 de jun. de 2013.

GIRÓN LARRUECA, José Antonio. *La Unión Europea. La Comunidad Europea y el Derecho Comunitario*, Sevilla: Publicaciones de la Universidad de Sevilla Manuales Universitarios, 2002.

GOMES DA SILVA, Vicente. *Competência licenciatória dos órgãos estaduais*, Biblioteca Digital Fórum de Direito Urbano e Ambiental - FDU, Belo Horizonte, ano 3, nº 15, maio/jun. 2004. Disponible en: <<http://www.editoraforum.com.br/bid/bidConteudoShow.aspx?idConteudo=11263>>. Acceso en: 11 mar 2012.

GOMES DE CARVALHO, Carlos. *Introdução ao direito ambiental*, 3º ed., Letras & Letras, São Paulo, 2001.

GOMES MOREIRA, João Batista. *Licenciamento ambiental: competências do IBAMA e das entidades estaduais e municipais*, Biblioteca Digital Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDU, Belo Horizonte, ano 7, nº 40, jul./ago. 2008. Disponible en: <http://www.editoraforum.com.br/bid/bidConteudoShow.aspx?idConteudo=54705>>. Acceso en: 8 mar 2010.

GOMES MOREIRA, João Batista. *Competência comum para o licenciamento ambiental*. Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, Brasília, v. 24, nº 7, p. 47-56, jul. 2012. Disponible en: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/49742>>. Acceso en: 2 oct. 2012.

GÓMEZ LUGO, Yolanda. *El sistema de distribución de competencia en el modelo español en perspectiva comparada*, in REVENGA SÁNCHEZ, Miguel, PAJARES MONTOLIO, Emilio (coordinadores), [et al.], *Organización territorial en España y Latinoamérica: perspectivas constitucionales y comparación de sistemas*, Valencia: Tirant lo Blanch, Valencia, 2010, p. 41-70.

GÓMEZ OREA, Domingos. *Evaluación de impacto ambiental: Un instrumento preventivo para la gestión ambiental*, Ed: 2, Mundi-Prensa Libros, Madrid, 2004.

GÓMEZ PUERTO, ÁNGEL B. *El Medio Ambiente en la Constitución de 1978. El papel de la Administración Local en la efectividad del derecho constitucional al medio ambiente: la experiencia de la Ciudad de Córdoba*, Diario La Ley, nº 6342, Sección Doctrina, 19 Oct. 2005, Ref. D-234, Editorial LA LEY, LA LEY 4936/2005, pp. 01-32.

GONZÁLEZ BUSTOS, María Ángeles. *Distribución y conflicto de competencia*, in QUINTANA LÓPEZ, T. (Dir.), FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio., y otros, *Derecho Urbanístico Guía teórico-práctica*, Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2011.



GONZÁLEZ BUSTOS, María Ángeles. *La cooperación administrativa como mecanismo de funcionamiento del mercado interior de servicios a la luz de la Directiva Bolkestein*, in RIVERO ORTEGA, Ricardo; Autores, VILLAREJO GALENDE, Helena [et al.], *Mercado europeo y reformas administrativas: la transposición de la Directiva de servicios en España*, Ed. Thomson Reuters, Cizur Menor, Navarra, 2009, pp. 219-247.

GONZÁLES IGLESIA, Miguel. *Política de calidad de los servicios y derechos de los consumidores en la Directiva de Servicios*, in RIVERO ORTEGA, Ricardo; Autores, VILLAREJO GALENDE, Helena [et al.], *Mercado europeo y reformas administrativas: la transposición de la Directiva de servicios en España*, Ed. Thomson Reuters, Cizur Menor, Navarra, 2009, pp. 249-291.

GUERRA, Sérgio; GUERRA, Sidney. *Intervenção estatal ambiental: licenciamento e compensação de acordo com a Lei complementar nº 140/2011*, Atlas, São Paulo, 2012.

GUERRA, Sidney. *O Licenciamento Ambiental de acordo com a LC 140/2011*. Revista de Direito Ambiental, vº 17, nº 66, abr./jun. 2012, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 2012, pp. 153-179

GUERRERO ZAPLANA, José. *Introducción al medio ambiente. Esta doctrina forma parte del libro La responsabilidad medioambiental en España*, edición nº 1, Editorial LA LEY, Madrid, Julio 2010, LA LEY 14720/2010, pp. 01-18.

HARGER, Marcelo. *Estudo sobre a distribuição de competências em matéria ambiental a partir da análise acerca da constitucionalidade do art.2 do Código Florestal*, in FARIAS, Talden; COUTINHO, Francisco Seraphico da Nóbrega (Coord.), *Direito ambiental: o meio ambiente e os desafios da contemporaneidade*, Editora Fórum, Belo Horizonte, 2010. p. 141-159.

HERRERA DE REY, Joaquín José. *Principios constitucionales. Distribución competencial*. Esta doctrina forma parte del libro *La defensa jurídica contra la contaminación acústica*, edición nº 1, Editorial LA LEY, Madrid, Mayo 2008. LA LEY 8826/2010, pp.1-8.

INSTITUTO DE INGENIERÍA DE ESPAÑA-VARIOS AUTORES. *Directiva de Emisiones Industriales, Documento Preliminar del Grupo de Trabajo (GT-4)*, Congreso Nacional del Medio Ambiente-CONAMA 2012, Madrid, 26 a 30 de Noviembre de 2012, pp. 01-116

JELINEK GARCEZ, Rochelle. *Licenciamento ambiental e urbanístico para o parcelamento do solo urbano*, in: BENJAMIN, Antônio Herman de Vasconcellos e (Org.), *Paisagem, natureza e direito*, Instituto O Direito por um Planeta Verde, v. 2, São Paulo, 2005.

JOACHIM KRELL, Andreas. *As competências administrativas do artigo 23 da cf, sua regulamentação por lei complementar e o poder-dever de polícia*, nº 20, ano 5, Julho 2003, Belo Horizonte, 2003. Disponible en: <http://www.editoraforum.com.br/bid/bidConteudoShow.ax?idConteudo=50805>. Acceso en: 26 de fevereiro de 2010.

JORDANO FRAGA, Jesús. *La Protección del Derecho al Medio Ambiente Adecuado*, Biblioteca de Derecho Privado, 59, ed. José María Bosch, Barcelona 1995.

JORDANO FRAGA, Jesús. *La Administración en el Estado Ambiental de Derecho*. Disponible en [http://www.juntadeandalucia.es/presidencia/export/portal/com/bin/contenidos/la\\_cons\\_ejeria/Gabinete\\_Juridico/Jornadas\\_Estudios/Jornadas\\_Publicadas/1180347346411\\_pone\\_ncia\\_3x\\_jesus\\_jordano\\_fraga.pdf](http://www.juntadeandalucia.es/presidencia/export/portal/com/bin/contenidos/la_cons_ejeria/Gabinete_Juridico/Jornadas_Estudios/Jornadas_Publicadas/1180347346411_pone_ncia_3x_jesus_jordano_fraga.pdf). Acceso en 10 de jun. de 2008.

JUVENAL FARIA, Cássio; CARRAZZA, Roque Antônio; NIGRO MAZZILLI, Hugo. *Algumas considerações sobre o princípio federativo*. Revista Justitia, v. 51, nº 146, São Paulo, abr./jun. 1989, pp. 25-28. Disponible en: <http://www.justitia.com.br/links/edicao.php?ID=146>. Acceso en: 09 jul. de 2012.

KRÄMER, Ludwing. *Derecho Ambiental y Tratado de la Unión Europea*. Traducción: L. Parejo Alfonso y Á. Manuel Moreno Molina. Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales, Madrid, 1.999.

LAGUNA DE PAZ, José Carlos. *La autorización administrativa*, Thomson-Civitas, Madrid, 2006.

LAMY, Marcelo. *Repartição federal de competências ambientais = Breakdown of federal environmental responsibilities*. Revista Brasileira de Direito Constitucional, São Paulo, nº 13, p. 13-39, jan./jun. 2009. Disponible en: <http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/39732>. Acceso em: 21 jul. 2012.

LARRUECA, José Antonio Girón. *La Unión Europea. La Comunidad Europea y el Derecho Comunitario*, Publicaciones de la Universidad de Sevilla Manuales Universitarios, Sevilla, 2002.

LAZZARINI, Álvaro. *Aspectos administrativos do direito ambiental*. Revista de Informação Legislativa, ano 32, nº 125, jan-mar de 1995, Brasília, 1995, pp. 75-85.

LEITE FARIAS, Paulo José. *Competência Federativa e proteção ambiental*. Sergio Antonio Fabris Editor, Porto Alegre, 1999.

LEME MACHADO, Paulo Affonso. *Legislação Florestal (Lei 12.651/2012) e Competência e Licenciamento Ambiental (Lei Complementar 140/2011)*, Ed. Malheiros, São Paulo, 2012.

LEME MACHADO, Paulo Affonso. *Direito Ambiental Brasileiro*, 18º ed., Malheiros, São Paulo, 2010.

LÓPEZ JURADO, Borja. *La autorización ambiental integrada: estudio sistemático de la Ley16/2002, de prevención y control integrados de la contaminación*, Ed. Civitas, Madrid, 2002.

LÓPEZ-JURADO ESCRIBANO, Francisco de Borja y APODACA ESPINOSA, Ángel Ruiz De. *La autorización ambiental integrada. Estudio sistemático de la Ley 16/2002*,

de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación, Civitas, Madrid, 2002.

LÓPEZ GORDO, José Francisco. *Medio ambiente: primeros conceptos. Esta doctrina forma parte del libro Medio ambiente comunitario y protocolo de Kioto: La armonización de la imposición energética o un mercado sobre emisiones de gases de efecto invernadero*, edición nº 1, Editorial LA LEY, Madrid, Junio 2008. LA LEY 1838/2010.

LÓPEZ GORDO, José Francisco. *Medio Ambiente Comunitario y Protocolo de Kioto: la armonización de la imposición energética o un mercado sobre emisiones de gases de efecto invernadero*. La Ley, Madrid, 2008.

LOPES MEIRELLES, Hely. *Direito administrativo brasileiro*. 16. ed. 2, Revista dos Tribunais, São Paulo, 1991.

LOPES MEIRELLES, Hely. *Direito administrativo brasileiro*. 23º ed., Malheiros, São Paulo, 1998.

LOPEZ MENUDO, Francisco. *Autorización*, Enciclopedia Jurídica Básica, vol. I, Civitas, Madrid, 1995.

LOPES QUEIROZ, João Eduardo. *Processo administrativo de licenciamento ambiental: licenciamento ambiental da atividade agropecuária: exigência de licenciamento para a obtenção de crédito rural*. Fórum de Direito Urbano e Ambiental-FDUA, nº 17, Belo Horizonte, 2004, pp. 1903-1910, Disponible en: <<http://www.editoraforum.com.br/bid/bidConteudoShow.aspx?idConteudo=11406>>. Acceso en: 11 marzo 2010.

LÓPEZ RAMÓN, Fernando. *Las dificultades de una legislación básica sobre concesiones administrativas*, Revista Española de la Administración Local, nº 243, julio-septiembre, 1989, pp. 563-610.

LÓPEZ RAMÓN, Fernando. *Concesión*, Enciclopedia jurídica básica, Vol. I, Civitas, Madrid, 1995.

LÓPEZ RAMÓN, Fernando. *Introducción general: las dobles lecturas de los procesos ambientales*, in LÓPEZ RAMÓN, Fernando. (Coord.), y otros, *Observatorio de Políticas Ambientales 2010*, Ed. Fundación Ecología y Desarrollo (ECODES)-Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente-Ed. Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2010, pp.28-30.

LÓPEZ RAMÓN, Fernando. (Coord.) y otros, *Observatorio de Políticas Ambientales 1978-2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011 y 2012*, Ed. Fundación Ecología y Desarrollo (ECODES)-Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente-Ed. Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011 y 2012. [<http://www.actualidadjuridicaambiental.com>].

LOZANO CUTANDA, Blanca y OLANO RODRÍGUEZ, Zenaida. *Real Decreto 815/2013 por el que se aprueba el Reglamento de emisiones industriales: novedades en materia de autorización ambiental integrada y de instalaciones de incineración y coincineración de residuos*, *Revista Actualidad Jurídica Ambiental*, 18 de nov. de 2013, pp. 01-13. Disponible en: <[http://www.actualidadjuridicaambiental.com/?p=10862&utm\\_source=rss&utm\\_medium=rss&utm\\_campaign=comentario-real-decreto-8152013-por-el-que-se-aprueba-el-reglamento-de-emisiones-industriales-novedades-en-materia-de-autorizacion-ambiental-integrada-y-de-instalaciones-de-incineracion-y-coincin](http://www.actualidadjuridicaambiental.com/?p=10862&utm_source=rss&utm_medium=rss&utm_campaign=comentario-real-decreto-8152013-por-el-que-se-aprueba-el-reglamento-de-emisiones-industriales-novedades-en-materia-de-autorizacion-ambiental-integrada-y-de-instalaciones-de-incineracion-y-coincin)>. Acceso en 20 nov. 2013.

LOZANO CUTANDA, Blanca; SÁNCHEZ LAMELAS, Ana; PERNAS GARCÍA, Juan José. *Evaluaciones de impacto ambiental y autorización ambiental integrada: doctrina, textos legales anotados y jurisprudencia*. Las Rozas, Madrid, 2012.

LOZANO CUTANDA, Blanca. *Derecho Ambiental Administrativo*, 11ª edición, 1ª edición en la Editora LA LEY, Madrid, 2010.

LOZANO CUTANDA, Blanca. *Derecho Ambiental Administrativo*, 8ª edición, *Dykinson Madrid*, 2007.

LOZANO CUTANDA, Blanca. *Ley Ómnibus: silencio administrativo, declaración responsable y comunicación previa*, *Diario La Ley*, nº 7339, Sección Tribuna, 10 Feb. 2010, Año XXXI, Ref. D-44. Editorial LA LEY. LA LEY 147/2010, pp. 01-08.

LOZANO CUTANDA, Blanca y PLAZA MARTÍN, Carmen. *La Política de Medio Ambiente*, Capítulo XX, in LINDE PANIAGUA, Enrique (Coord.), *Políticas de la Unión Europea*, Editorial Colex. 3ª edición. Madrid, 2006.

LOZANO CUTANDA, Blanca y ALLI TRUJILLAS, Juan-Cruz. *Administración y Legislación Ambiental*, Ed. Dinkinson, 5ª edición, Madrid, 2009.

MADERUELO, Carmen L. *La Oficina Europea de Prevención y Control Integrados de la Contaminación (EIPPCB), el apoyo científico para una industria más sostenible*. *Revista Ecosostenible*, nº 21, mayo-junio 2013, Editorial Wolters Kluwer España, Madrid, 2013, p. 31. Disponible en <[http://www.ecoiurislapagina.com/pdf/ecosostenible/2013/Ecosostenible\\_21.pdf](http://www.ecoiurislapagina.com/pdf/ecosostenible/2013/Ecosostenible_21.pdf)>. Acceso en 30 de may. de 2013.

MANFRIN GARCIA, Yara. *Código Florestal Brasileiro e suas alterações no Congresso Nacional* *Revista Geografia em Atos do Departamento de Geografia da FCT/UNESP*, nº 12, v.1, janeiro a junho de 2012, Presidente Prudente, 2012, p.54-74.

MAYER, Otto. *Derecho administrativo alemán*, Tomo II, Parte especial: poder de policía y poder tributario, Depalma, Buenos Aires, 1950.

MARÍ OLANO, José y POVEDA GÓMEZ, Pedro. *Ley de Prevención y Control Integrados de la Contaminación*, La Ley-Actualidad, Madrid, 2002.

MARTÍN HERNÁNDEZ, Paulino. *Las licencias para actividades clasificadas*. El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, Enero 2011, LA LEY 21893/2011, pp. 01-33.

MARTÍN MATEO, Ramón. *Derecho Ambiental*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1977.

MARTÍN MATEO, Ramón. *Tratado de Derecho Ambiental*, 3 tomos, Vol. I, Editorial Trivium, Madrid, 1991.

MARTÍN MATEO, Ramón. *Manual de Derecho Ambiental*, 2º edición, Ed. Trivium, Madrid, 1998.

MARÇAL, Cláudia. *Análise da distribuição de competências no licenciamento ambiental - necessidade de estabelecimento de regras claras*. Biblioteca Digital Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDU, ano 5, nº 26, mar./abr. 2006, Belo Horizonte, 2006. Disponible en: <http://www.editoraforum.com.br/bid/bidConteudoShow.aspx?idConteudo=34690>. Acceso en: 10 mar 2010.

MARTINS DE CASTRO, Deborah Ibrahim; FERNANDES, Rodrigo. *O papel do ente municipal para promover o desenvolvimento sustentável*, in *Paisagem, Natureza e Direito*, vol. II, 10º Congresso Brasileiro de Direito Ambiental, Sao Paulo: Antonio Herman Benjamin, Sao Paulo, 2005.

MARTINS SILVA, Américo Luís. *Direito do meio ambiente e dos recursos naturais*. v. 1, Revista dos Tribunais, São Paulo, 2005.

MANZANEDO MATEOS, José Antonio. *El comercio exterior en el ordenamiento administrativo español*, Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid, 1968.

MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 15º ed., Revista dos Tribunais, São Paulo, 2011.

MEDINA DE LEMOS, Manuel. *Medio Ambiente, Protección y Responsabilidad*, Paracuellos de Jarama, Dilex, Madrid, 2007.

MILARÉ, Edis. *Princípios fundamentais do direito do ambiente*. Justitia, São Paulo, v. 59, nº 181/184, pp. 134-151, jan./dez. 1998, Sao Paulo, 1998. Disponible en: <http://bdjur.stj.gov.br/dspace/handle/2011/23663>. Acceso en 17 jun. 2011.

MILARÉ, Edis. *Direito do Ambiente: doutrina, prática, jurisprudência, glossário*. Revista dos Tribunais, 2º ed., São Paulo, 2001.

MILARÉ, Edis. *Direito do Ambiente: doutrina, prática, jurisprudência, glossário*, 3º ed., Revista dos Tribunais, São Paulo, 2004.

MILARÉ, Edis. *Direito do Ambiente*, 5º ed., Revista dos tribunais, São Paulo, 2007.

MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE, Y MEDIO RURAL Y MARINO, “Borrador de Anteproyecto de Ley por el que se modifica la Ley 16/2002, de 1 de Julio, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación”, Madrid, 9 de Mayo de 2011. Disponible en <[http://www.magrama.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/participacion-publica/Borrador\\_de\\_Real\\_Decreto\\_sobre\\_emisiones\\_industriales\\_tcm7-201616.pdf](http://www.magrama.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/participacion-publica/Borrador_de_Real_Decreto_sobre_emisiones_industriales_tcm7-201616.pdf)>. Acceso en 10 de ago. 2013.

MOLINA JIMÉNEZ, Andrés. *El control integrado de la contaminación y el régimen de vertidos al dominio público hidráulico*, Estudios sobre la Ley de prevención y control integrados de la contaminación, Pamplona, 2003.

MONTEIRO STEIGLEDER, Annelise. *Aspectos controvertidos do licenciamento ambiental. Associação Brasileira do Ministério Público do Meio Ambiente*. Disponible en: <<http://www.abrampa.org.br>>. Acceso en: 14 out. 2005. apud FARIAS, Talden. *Licenciamento Ambiental: Aspectos teóricos e práticos*. 2º ed., Ed. Fórum, Belo Horizonte, 2010, p. 26.

MORA RUIZ, Manuela. *La gestión ambiental compartida: función pública y mercado*, Lex Nova, Valladolid, 2007.

MORAES, Alexandre de. *Curso de Direito Constitucional*. 25º ed., Malheiros, São Paulo, 2010.

MORATO LEITE, José Rubens; CAVALCANTI, Leonor Paes. *Estado de direito ambiental no Brasil: uma visão evolutiva*, in FARIAS, Talden; COUTINHO, Francisco Seráfico da Nóbrega (Coord.), *Direito ambiental: o meio ambiente e os desafios da contemporaneidade*, Ed. Fórum, Belo Horizonte, 2010, pp. 115-129.

MORENO MOLINA, Ángel Manuel. *Derecho Comunitario del Medio Ambiente*. Marco Institucional, Regulación Sectorial y Aplicación en España. Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S. A., Madrid, 2.006.

MUNS ALBUIXECH, Joaquín. *Lecturas de Integración Económica. La Unión Europea*. 3ª edición, UBe – Edición Universidad de Barcelona, Barcelona, 2005.

MUKAI, Toshio. *Atuação administrativa e legislativa dos poderes públicos em matéria ambiental*. Biblioteca Digital Fórum de Direito Urbano e Ambiental - FDU, Belo Horizonte, ano 4, nº 15, jul. 2012. Disponible en: <<http://www.editoraforum.com.br/bid/bidConteudoShow.aspx?idConteudo=51229>>. Acceso en: 1 abril 2012.

MUKAI, Toshio. *Licenciamento urbanístico e ambiental: coincidências e diferenças: a natureza jurídica da licença ambiental: solução para as suas compatibilizações*, Biblioteca Digital Fórum de Direito Urbano e Ambiental - FDU, Belo Horizonte, 2010, pp. 93-96. Disponible en: <<http://www.editoraforum.com.br/bid/bidConteudoShow.aspx?idConteudo=66286>>. Acceso en: 25 nov. 2010.

MUKAI, Toshio. *A competência comum na Constituição de 1988 (artigo 23 e parágrafo único): distorções de interpretações*. Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDU, ano 11, nº 62, mar./abr. 2012, Belo Horizonte, pp. 85-87.

MUKAI, Toshio. *A Lei Complementar nº 140, de 08 de dezembro de 2011, que fixa diretrizes para a cooperação entre os entes federativos em matéria ambiental*. Fórum de Direito Urbano e Ambiental, v. 10, nº 60, nov./dez. 2011, Belo Horizonte, 2011. Disponible en: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/43206>>. Acceso en: 5 jan. 2012.

MUKAI, Toshio. *Direito Ambiental Sistematizado*. 2. ed., Forense Universitária, Rio de Janeiro, 1994.

NEVADO-BATALLA MORENO, Pedro T. *Notas sobre Derecho Administrativo I*, 2ª edición, Ratio Legis Librería Jurídica, Salamanca, 2003.

NEVADO-BATALLA MORENO, Pedro T. *La intervención administrativa en la industria: seguridad y control*, Ed. Comares, Granada, 2000..

NORTON SIQUEIRA, Lyssandro. *Competência administrativa em matéria ambiental: necessidade de regulamentação do art.23 da Constituição da República*. Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, Brasília, v. 17, n. 12, p. 48-63, dez. 2005. Disponible en: <<http://bdjur.stj.gov.br/dspace/handle/2011/21151>>. Acceso em: 7 may. 2009.

OCHOA MONZÓ, Josep. *El control integrado de la contaminación y el control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas*. En VALENCIA MARTÍN, Germán [et al.], *Estudios sobre la ley de Prevención y Control Integrados de la Contaminación*, Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, numero 3, Aranzadi, Navarra, 2003, pp. 135-156.

OLÍAS DE LIMA, Blanca. *Manual de organización administrativa del Estado*. Ed. Síntesis, Madrid, 2006

OLIVEIRA JUNIOR, Zedequias de. *Área de Preservação Permanente dos Cursos D'água no Ambiente Urbano: Vedação Retrocesso Ambiental e Responsabilidade Municipal*. In Congresso Brasileiro de Direito Ambiental (18: 2013 : Sao Paulo, SP). Licenciamento, Ética e Sustentabilidade. Vol. 1. Coords. Antonio Herman Benjamin, Eladio Lecey, Silvia Cappelli, Carlos Teodoro Jose Huguene y Irigaray, Jose Eduardo Ismael Lutti. – Sao Paulo, 2013, pp. 570-586.

OLIVEIRA SILVA, José Irivaldo Alves. *A "institucionalização" da questão ambiental*., in FARIAS, Talden; COUTINHO, Francisco Seráfico da Nóbrega (Coord.), *Direito ambiental: o meio ambiente e os desafios da contemporaneidade*, Fórum, Belo Horizonte, 2010, pp. 87-113.

ORTEGA ÁLVAREZ, Luis et al., *Lecciones del Derecho del Medio Ambiente*, 4. edición, Lex Nova, Valladolid, 2005.

PACHECO FIORILLO, Celso Antonio; ABELHA RODRIGUES, Marcelo. *Manual de direito ambiental e legislação aplicável*, 02º ed, Max Limonad, São Paulo 1999.

PACHECO FIORILLO, Celso Antonio. *Curso de direito ambiental brasileiro*, 11º ed., Saraiva, São Paulo, 2010.

PARADA, Ramón. *Derecho Administrativo I, parte general*, 13ª edición, Marcial Pons, Madrid 2002.

PARADA, Ramón. *Derecho Administrativo I, parte general*, 18ª edición, Marcial Pons, Madrid, 2010.

PAREJO ALFONSO, Luciano. *Derecho Administrativo- instituciones generales: Bases, Fuentes, Organización y Sujetos, Actividad y Control*, Ariel, Barcelona, 2003.

PAREJO ALFONSO, Luciano. *Origen y Desarrollo del Derecho Medioambiental en el Ordenamiento Comunitario-Europeo, Derecho Medioambiental de la Unión Europea*. PICON RISQUEZ, Juan. (Coord.), McGraw-Hill Interamericana, Madrid, 1996.

PARLAMENTO EUROPEO. Resolución legislativa del Parlamento Europeo, de 7 de julio de 2010, respecto de la Posición del Consejo en primera lectura con vistas a la adopción de una Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las emisiones industriales. Bruselas, 2010, Directiva 2010, pp. 60-244. Disponible en: <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+20100707+SIT+DOC+PDF+V0//ES&language=ES>>. Acceso en 04 nov. 2010.

PARLAMENTO EUROPEU. Normas mais estritas para limitar as emissões industriais. Bruxelas, jul. 2010. Disponível em: <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=IM-PRESS&reference=20100618NEW76363&secondRef=ITEM-008-ES&format=XML&language=ES>>. Acesso en 28 jul. 2010.

PASSOS DE FREITAS, Vladimir. *Direito Administrativo e Meio Ambiente*, 4º ed., Juruá, Curitiba, 2010.

PASSOS DE FREITAS, Vladimir. *A Constituição Federal e a efetividade das normas ambientais*, Revista dos Tribunais, São Paulo, 2000.

PEREIRA DA CUNHA, Belinda. *Considerações sobre o meio ambiente, direitos humanos e a colheita de cana-de-açúcar no Brasil*, in FARIAS, Talden; COUTINHO, Francisco Seráfico da Nóbrega (Coord.), *Direito ambiental: o meio ambiente e os desafios da contemporaneidade*. Ed. Fórum, Belo Horizonte, 2010.

PÉREZ LUQUE, Antonio. *Licencia, y permiso: tres realidades iguales o diferentes*, en Revista Electrónica LA LEY 3923/2003. Disponible en: <<http://laleydigital.laley.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAEAO29B2AcSZYIJi9tynt/SvVK1+B0oQiAYBMk2JBAEOzBiM3mkuwdaUcjKasqgcplVmVdZhZAzO2dvPfee++999577733ujudTif33/8/XGZkAWz2zkrayZ4hgKrIHZ9+fB8/In7RO>>



q+v3+Tv2s+m1fJ83RS/+3pn5/ze8pM2rxfsirl74timn2SrduqLn6QTYtqmTefZDNqUD  
RtnbXFZdb8wuZ6WS2vF5+9qdf5L2yzSfPZp78wm7brrHxaTT/bxe/FZf4mm9DnbdV  
m5au8+Wz/3v1fWNWzvH5y/dnOL2zm1dWL7LK4IJDV8kIWC7BiNvvs6ZsdPPc+/ft  
eg194mdcNNfjsJ4uLfNnmv3BeXMyf0/9bad/kWT2dv8wu8s+o67Yultk4a1bvfuEia2lcn  
50U10X5uz+YvsyXGX4e+yOp6IPn2aSq+atnRTPNSn3x98qvP/vi+M3pq7PjX1gu3xLs  
19yT9HpZ5FefFctZ/u4kq2fHyxnI+v8AtgK9smABAAA=WKE#tDT0000036637\_NOT  
A10>. Acceso en 10 de jul. de 2010.

PÉREZ LUQUE, Antonio. *¿Existe materialmente la Autonomía Local?* El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, nº 14, Sección Colaboraciones, Quincena del 30 Jul. al 14 Ago. 2002, Ref. 2437/2002, p. 2437, tomo 2, Editorial El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados. LA LEY 4136/2003, pp. 1-22.

PEREZ MAGALHÃES, Juraci. *A evolução do direito ambiental no Brasil*, Editora Oliveira Mendes, São Paulo, 1998.

PERNAS GARCÍA, Juan José. *La transposición de la Directiva de Emisiones Industriales y su incidencia en la ley 16/2002 de Prevención y Control Integrados de la Contaminación*. Revista Actualidad Jurídica Ambiental, Recopilación mensual núm. 25, Junio 2013,3, Editorial CIEMAT, Madrid, 2013, pp. 09-64. Disponible en: <[http://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2012/01/2013\\_06\\_Recopilatorio\\_AJA\\_Junio.pdf](http://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2012/01/2013_06_Recopilatorio_AJA_Junio.pdf)>. Acceso en 01 ago. 2013.

PERNAS GARCÍA, Juan José. Estudio jurídico sobre la prevención de la contaminación industrial: la autorización ambiental integrada, Atelier, Barcelona, 2004.

PERNAS GARCÍA, Juan José. *La lucha contra la contaminación y la tendencia hacia la codificación del Derecho ambiental comunitario*, Revista Actualidad Jurídica Ambiental, Boletín sobre Derecho Ambiental de la Empresa y Lucha contra la Contaminación, A Coruña, mayo de 2009. Disponible en: <[www.actualidadjuridicaambiental.com](http://www.actualidadjuridicaambiental.com)>. Acceso en 23 ago. 2010.

PERNAS GARCÍA, Juan José. *La autorización ambiental integrada: la integración horizontal de las autorizaciones sectoriales y su relación con otros mecanismos preventivos de protección ambiental*, Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña, nº 7, 2003, pp. 623-640.

PETERS, Edson Luiz. *Meio ambiente e propriedade rural*, Juruá, Curitiba, 2003.

PINTO VILLAMIZAR, Hernando. *Introducción a la Integración Económica*, 2º edición, Ed. U. Jorge Tadeo Lozano, Bogotá, 2000.

PLAZA MARTÍN, Carmen. *La política y el Derecho de medio ambiente de la Unión Europea: su desarrollo y evolución a través de los Tratados* in ORTEGA ALVAREZ, Luis Ignacio (coord), y otra, *Estudios de la Unión Europea*, ed. Universidad de Castilla-La Mancha, 2011, pp. 281-317.

LOPES QUEIROZ, João Eduardo. *Processo administrativo de licenciamento ambiental: licenciamento ambiental da atividade agropecuária: exigência de licenciamento para a obtenção de crédito rural*, Fórum de Direito Urbano e Ambiental-

FDUA, nº 17, 2004, Belo Horizonte, 2004. Disponible en: <<http://www.editoraforum.com.br/bid/bidConteudoShow.aspx?idConteudo=11406>>. Acceso en: 11 marzo 2010.

QUEIROZ, João Eduardo Lopes. *Síntese dos principais aspectos ambientais recorrentes no agronegócio brasileiro*, Biblioteca Digital Fórum de Direito Urbano e Ambiental, nº 56, ano 10, Março 2011, Belo Horizonte, 2011. Disponible en: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=72793>>. Acceso en: 3 abril 2012.

QUINTANA LÓPEZ, Tomás. *Titularidad y ejercicio de competencias en materia de protección ambiental en Castilla y León*, in QUINTANA LÓPEZ, Tomás. (Dir.), CASARES MARCOS, Anabelén. (Coord.), y otros, *Derecho Ambiental en Castilla y León*, 2º ed., Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2009.

QUINTANILLA MENDOZA, Gabriela. *La Unión Europea como un estado comunitario: Una perspectiva jurídica*, Foro internacional, nº. 179, 2005, pp. 115-135. Disponible en <<http://dialnet.unirioja.es/servlet/busquedadoc?db=1&t=TRATADO+DE+LA+COMUNIDAD+ECON%20MICA+EUROPEA&t=todo>>. Acceso en 27 dic. de 2008.

REVUELTA PÉREZ, Inmaculada. *El control integrado de la contaminación en el Derecho Español*, Marcial Pons, Madrid, 2003.

REVUELTA PÉREZ, Inmaculada. *La participación de los ciudadanos en el control integrado de la contaminación*, en ESTEVE PARDO, José, *Derecho del medio ambiente y administración local*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2006, pp. 59-86.

RIBEIRO BASTOS, Celso. Curso de direito administrativo. 5. ed., Saraiva, São Paulo, 2001, p. 370, APUD FARIAS, Talden. *Licenciamento Ambiental: Aspectos teóricos e práticos*. 2º ed., Ed. Fórum, Belo Horizonte, 2010, p. 143.

RIVERO ORTEGA, Ricardo. La transposición de la Directiva de Servicios en España, in RIVERO ORTEGA, Ricardo; Autores, VILLAREJO GALENDE, Helena [et al.], *Mercado europeo y reformas administrativas: la transposición de la Directiva de servicios en España*, Ed. Thomson Reuters, Navarra, Cizur Menor, 2009, pp. 59-88.

RIVERO YSERN, Enrique. *La actividad de intervención en la directiva de servicios: autorizaciones administrativas, declaraciones responsables y comunicaciones previas*, in RIVERO ORTEGA, Ricardo; Autores, VILLAREJO GALENDE, Helena [et al.], *Mercado europeo y reformas administrativas: la transposición de la Directiva de servicios en España*, Ed. Thomson Reuters, Cizur Menor, Navarra, 2009, pp. 151-163.

ROCHA CRUZ, Danielle da. *Breve comentários acerca da tutela jurídico-penal do meio ambiente*, in FARIAS, Talden; COUTINHO, Francisco Seráfico da Nóbrega (Coord.), *Direito ambiental: o meio ambiente e os desafios da contemporaneidade*, Ed. Fórum, Belo Horizonte, 2010, pp. 221-241.

ROSA MORENO, Juan. *AAI y EIA: un enfoque integrado*, en VALENCIA MARTÍN, Germán [et al.], *Estudios sobre la ley de Prevención y Control Integrados de la Contaminación*, Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, número 3, Aranzadi, Navarra, 2003, pp. 99-134.

ROVIRA DAUDÍ, María José y LOZANO CUTANDA, Blanca. *Ley 5/2013, de 11 de junio, por la que se modifican la Ley de prevención y control integrados de la contaminación y la Ley de residuos y suelos contaminados*. En Análisis Jurídico Gómez-Acebo & Pombo, pp. 01-06. Disponible en <<http://www.gomezacebo-pombo.com/index.php/es/conocimiento/analisis/item/854-ley-5-2013-de-11-de-junio-por-la-que-se-modifican-la-ley-de-prevenci%C3%B3n-y-control-integrados-de-la-contaminaci%C3%B3n-y-la-ley-de-residuos-y-suelos-contaminados>>. Acceso en 05 de ago. 2013.

SAMPAIO, Patrícia y BARROS FIDALGO, Carolina. *Relevância da atuação da Administração Pública municipal para o desenvolvimento sustentável*, in COSTA DE OLIVEIRA, Carina e ROCHA SAMPAIO, Rômulo Silveira da (Orgs.), *Instrumentos Jurídicos para a Implementação do Desenvolvimento Sustentável*, 1º Ed., FGV, Direito Rio, Programa em Direito e Meio Ambiente, Rio de Janeiro, 2012, pp. 01-408.

SARASÍBAR IRIARTE, Miren. *Régimen jurídico del cambio climático*, Editorial Lex Nova, 2006.

SELBACH, Leonardo Luiz. *O Regime das Autorizações Ambientais no Brasil: Breves notas sobre a novel regulamentação*. Revista Catalana de Dret Ambiental, vol. III, nº. 01, 2012, pp. 01-16.

SILVA, Américo Luís da. *Direito do meio ambiente e dos recursos naturais*, RT, São Paulo, v. I, 2005.

SILVA, Bruno Campos, *O licenciamento ambiental único e outros aspectos relevantes da lei complementar nº 140/2011*, in SILVA, Romeu Thomé Faria da. (organizador). *Questões Controvertidas de Direito Ambiental/Difusos e Coletivos/Consumidor*, Editora JusPodivm, Salvador, 2013, que sigue pendiente de publicación.

SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*, 2º ed., Malheiros, São Paulo, 1998.

SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*, 4º ed., Malheiros, São Paulo, 2003.

SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*, 5º ed., Malheiros, São Paulo, 2004.

SILVEIRA DA ROSA, Patrícia, *O Licenciamento Ambiental à Luz da Teoria dos Sistemas Autopoiéticos*. Ed. Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2009.

SILVINI FERREIRA, Heline. *Competências Ambientais*, in GOMES CANOTILHO, José Joaquim; MORATO LEITE, José Rubens (Org.), *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*, parte II, 3 ed., editora Saraiva, São Paulo, 2010.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. *Manual de direito ambiental*. 8 ° edição, Saraiva, São Paulo, 2010.

SORO MATEO, Blanca. *El resarcimiento en casos de revocación de licencias ambientales: una cuestión controvertida*, Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, numero 15, Aranzadi, Navarra, 2009, pp. 61-80.

TARRÉS VIVES, Marc. *Las mejores técnicas disponibles en materia ambiental: fórmulas para su determinación*, in ESTEVE PARDO, José., *Derecho del medio ambiente y administración local*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2006, pp. 345-367.

TEIXEIRA LIMA, Letícia Maria Rêgo. *Lei 12.651/2012 e o princípio da vedação ao retrocesso*. In Congresso Brasileiro de Direito Ambiental (18: 2013 : Sao Paulo, SP). *Licenciamento, Ética e Sustentabilidade*. Vol. 2. Coords. Antonio Herman Benjamin, Eladio Lecey, Silvia Cappelli, Carlos Teodoro Jose Huguene y Irigaray, Jose Eduardo Ismael Lutti. – Sao Paulo, 2013, pp. 70-85.

TEROL GÓMEZ, Ramón. *La disciplina ambiental en la Ley de Prevención y Control Integrados de la Contaminación*, in VALENCIA MARTÍN, Germán [et al.], *Estudios sobre la ley de Prevención y Control Integrados de la Contaminación*, Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, nº 3, Aranzadi, Navarra, 2003, pp. 190-212.

TOLEDO NEDER, Ricardo. *Crise socioambiental: Estado e sociedade civil no Brasil (1982-1998)*. Annablume-Fapesp, São Paulo, 2002.

TOMÁS y VALIENTE, Francisco. *Organización Territorial del Estado*, 1º Edición, Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca, 1993, p. 110.

TOMÁS CARPI, Juan Antonio; GASPAR, L. *Competitividad, medio ambiente y estrategia industrial: Los sectores metalmeccánico, textil y del mueble, de la Industria Valenciana ante la política medioambiental de la Unión Europea*, Valencia: Universitat de València, 1995.

TORRES, Marcos Abreu. *Aspectos polémicos do licenciamento ambiental*. Biblioteca Digital Fórum de Direito Urbano e Ambiental - FDUUA, ano 5, n ° 25, jan./fev. 2006, Belo Horizonte, 2003, pp. 3034-3040. Disponible en: <<http://www.editoraforum.com.br/bid/bidConteudoShow.aspx?idConteudo=34107>>. Acceso en: 10 março 2010.

THOMÉ, Romeu. *Manual de direito ambiental*, 2ª edição, Ed. JusPodivm, Salvador, 2012.

THOMÉ DA SILVA, Romeu Faria. *Comentários sobre a nova Lei de Competências matéria ambiental (LC 140, de 08.12.2011)*. Revista de Direito Ambiental, v. 17, n. 66, abr./jun. 2012, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 2012, pp. 55-76

TORQUEMADA SÁNCHEZ, M<sup>a</sup>. Jesús, *Derecho y medio ambiente en baja Edad Media castellana*, Ed. Dykinson, Madrid, 2009.

TRENNEPOHL, Curt; TRENNEPOHL, Terence. *Licenciamento ambiental*. 3<sup>o</sup> edición, Impetus, Niterói, 2010.

UNIÓN EUROPEA. Directiva 96/61/CE de 24 de septiembre de 1996, sobre prevención y control integrados de la contaminación. Diario Oficial de la Unión Europea, España, 10 de octubre 1996. Sección L. 257 p. 0026-040.

UNIÓN EUROPEA. Directiva 2008/1/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de enero de 2008, relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación. Diario Oficial de la Unión Europea, España, 29 de enero 2008. Sección L. 24/8- L. 24/29.

UNIÓN EUROPEA. Directiva sobre las Emisiones Industriales (Prevención y Control Integrados de la Contaminación - Refundición): 07 De Julio de 2010. Disponible en: <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2010-0267+0+DOC+XML+V0//ES&language=ES#BKMD-3>>. Acceso en 01 Dic. 2010.

UNIÓN EUROPEA. Directiva 2010/75/UE de 24 de noviembre de 2010 sobre las Emisiones Industriales (Prevención y Control Integrados de la Contaminación - Refundición). Diario Oficial de la Unión Europea, L 334/17, de 17 de diciembre de 2010. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:334:0017:0119:ES:PDF>. Acceso en 10 ene. 2011.

VALENCIA MARTÍN, Germán. *El régimen jurídico del control integrado de la contaminación*. Noticias de la Unión Europea, nº 153, octubre, año XIII, 1997, pp. 139-154.

VALENCIA MARTÍN, Germán. *Contenido y alcance de la autorización ambiental integrada*, in VALENCIA MARTÍN, Germán [et al.], *Estudios sobre la ley de Prevención y Control Integrados de la Contaminación*, Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, nº 3, Aranzadi, Navarra, 2003, pp. 15-75.

VALERY MIRRA, Álvaro Luiz. *Impacto ambiental. Aspectos da Legislação Brasileira*, 3. ed., Oliveira Mendes, São Paulo, 2006.

VALLE FIGUEIREDO, Lúcia. *Discriminação constitucional das competências ambientais: aspectos pontuais do regime jurídico das licenças ambientais*. Interesse Público, v. 6, nº. 28, nov. 2004, Belo Horizonte, 2004, pp. 13-28. Disponible en: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/30958>>. Acceso en: 7 jun. 2011.

VAQUERO GARCÍA, Alberto. *Fiscalidad y medio ambiente*, Editorial Lex Nova, Valladolid, 1999.

VASCONCELLOS E BENJAMIN, Antônio Herman de. *Constitucionalização do ambiente e ecologização da Constituição brasileira*, in GOMES CANOTILHO, José Joaquim; MORATO LEITE, José Rubens (Org.), *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*, parte II, 3ª ed., editora Saraiva, São Paulo, 2010.

VASCONCELLOS E BENJAMIN, Antônio Herman de. *Introdução ao direito ambiental brasileiro*, *Revista de Direito Ambiental*, nº 14, ano 4, abr/jun 1999, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 1999.

VASCONCELLOS E BENJAMIN, Antônio Herman de. *Introdução ao direito ambiental brasileiro*. *Revista de Direito Ambiental*, nº 0, Editora Revista dos Tribunais, 1995, São Paulo, pp.83-105.

VASCONCELLOS E BENJAMIN, Antônio Herman de. *A proteção do meio ambiente nos países menos desenvolvidos: o caso da América Latina*, *Revista de Direito Ambiental*, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, [s.d.]. n. 0. p. 99.

VASCONCELLOS E BENJAMIN, Antônio Herman de. *O meio ambiente na Constituição Federal de 1988*, BDJur, Brasília, DF, 2005, pp. 01-39. Disponível em: <<http://bdjur.stj.gov.br/dspace/handle/2011/8643>>. Acesso em 10 jun. 2011.

VASCONCELLOS E BENJAMIN, Antônio Herman de.; MILARÉ, Edis. *Estudo Prévio de Impacto Ambiental*. In *Revista dos Tribunais*, São Paulo, 1993.

VASCONCELLOS E BENJAMIN, Antônio Herman de. *Os princípios do estudo de impacto ambiental como limites da discricionariedade administrativa*, BDJur, Brasília, DF. Disponível em: <<http://bdjur.stj.gov.br/dspace/handle/2011/8746>>. Acesso em: 12 jun. 2012, pp. 01-60.

VASCONCELLOS E BENJAMIN, Antônio Herman de. MILARÉ, Edis. *O impacto ambiental*, BDJur, Brasília, DF. Disponível em: <<http://bdjur.stj.gov.br/dspace/handle/2011/17706>>. Acesso em: 12 jun. 2012, pp. 01-47.

VASCONCELLOS E BENJAMIN, Antônio Herman de. *Introdução ao direito ambiental brasileiro*. *Revista de Direito Ambiental*, nº 14, ano 4, abr/jun 1999, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 1999.

VAZ CERQUINHO, Maria Cuervo Silva. *Do Impacto Ambiental*. *Revista dos Tribunais*, n. 637, São Paulo, nov. 1988.

VAZQUEZ MATEO, Felipe. *La Ley 21/92 de Industria y la Vigilancia de la Seguridad, Higiene y Salud Laborales*, *Actualidad Laboral*, Sección Doctrina, 1993, Ref. XVII, p.. 241, tomo 1, Editorial LA LEY, LA LEY 2830/2001, pp. 01-09.

VERA JURADO, Diego José. *La disciplina ambiental de las actividades industriales*, Tecnos, Madrid, 1994.

VIDAL DE SOUZA, José Fernando; VON ZUBEN, Erika. *O Licenciamento Ambiental e a Lei Complementar nº 140/201*, *Cadernos de Direito*, v. 12(23): 11-44, jul.-dez. 2012, Piracicaba, 2012, pp. 11-44.

VELASCO CABALLERO, Francisco. *Las cláusulas accesorias del acto administrativo*, Tecnos, Madrid, 1996.

VILAR GUIMARÃES, Patrícia Borba. *O conflito ambiental no projeto de transposição de água da bacia do Rio São Francisco para o Nordeste Setentrional: um exame da controvérsia sob o foco da interpretação da Constituição federal*, in FARIAS, Talden; COUTINHO, Francisco Seráfico da Nóbrega (Coord.), *Direito ambiental: o meio ambiente e os desafios da contemporaneidade*, Fórum, Belo Horizonte, 2010, pp. 439-452.

VILLAR EZCURRA, José Luis. *Derecho administrativo especial: Administración Pública y actividad de los particulares*, Civitas, Madrid, 1999.

VILLAR PALASI, José Luis, *Naturaleza y regulación de la concesión minera*, Revista de Administración Pública, nº 1, 1950, pp. 79-116.

VILLAREJO GALENDE, Helena. *La Directiva de Servicios en el Mercado Interior: una perspectiva general*, in RIVERO ORTEGA, Ricardo; Autores, VILLAREJO GALENDE, Helena [et al.], *Mercado europeo y reformas administrativas: la transposición de la Directiva de servicios en España*, Ed. Thomson Reuters, Cizur Menor, Navarra, 2009, pp. 21-58.

VULCANIS, Andréa. *Competência para fiscalização do empreendimento licenciado*. In: BENJAMIN, Antônio Herman de Vasconcellos e (Org.). *Paisagem, natureza e direito*, Instituto O Direito por um Planeta Verde, v. 1, São Paulo, 2005.

WAINER, Ann Helen. *Legislação Ambiental Brasileira: subsídios para a história do direito ambiental*, Forense, Rio de Janeiro, 1995.

WAINER, Ann Helen. *Legislação ambiental brasileira: subsídios para a história do direito ambiental*, 2º edición, Revista Forense, Rio de Janeiro, 1999.