

**“MEJORES TÉCNICAS DISPONIBLES”: UN SINGULAR SISTEMA  
DE REGULACIÓN AMBIENTAL<sup>1</sup>**

**BEST AVAILABLE TECHNIQUES: A UNIQUE SYSTEM OF ENVIRONMENTAL REGU-  
LATION**

INMACULADA REVUELTA PÉREZ

*Prof. Titular Dret Administratiu*

*Universitat de València*

inmaculada.revuelta@uv.es

**Fecha de recepción:** 8 de mayo de 2019 / **Fecha de aceptación:** 19 de junio de 2019

**RESUMEN:** El trabajo analiza la regla mejores técnicas disponibles a través de su exponente principal en el Derecho europeo e interno: la técnica de la prevención y control integrados de la contaminación, regulada actualmente en la Directiva 2010/75, de emisiones industriales; y, en el Texto Refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación de 2016. La primera parte se centra en el origen y en la evolución que ha sufrido este criterio regulador. Una segunda parte aborda su significado actual, a la luz de su configuración legal y del avance producido en la concreción normativa de las mejores técnicas disponibles en el plano europeo (actos reglamentarios de la Comisión que determinan, en cada sector industrial, cuáles son estas técnicas y establecen los estándares asociados). Por último, se hace referencia a la jurisprudencia europea e interna en la materia, con el objetivo último de valorar su grado de aplicación en la práctica y los problemas jurídicos que viene planteando el nuevo sistema regulador establecido.

---

<sup>1</sup>Proyecto de investigación «La regulación de la energía limpia: desafíos pendientes» (DER2017-83429-C2-1-R), financiado por la Agencia Estatal de Investigación y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, Programa Estatal de I+D+I.

**RESUM:** El treball analitza la regla millors tècniques disponibles mitjançant el seu exponent principal al Dret europeu i intern: la tècnica de la prevenció i control integrats de la contaminació, regulada actualment a la Directiva 2010/75, d'emissions industrials; i, al Text refós de la Llei de prevenció i control integrats de la contaminació de 2016. La primera part se centra en l'origen i en l'evolució d'aquest criteri regulador. Una segona part aborda el seu significat actual, a la llum de la seva configuració legal i de l'avançament produït en la concreció normativa de les millors tècniques disponibles a nivell europeu (actes reglamentaris de la comissió que determinen, a cada sector industrial, quines són aquestes tècniques i estableixen els estàndards associats). Per últim, es fa referència a la jurisprudència europea i interna en aquesta matèria, amb l'objectiu últim de valorar el seu grau d'integració en la pràctica i els problemes jurídics que ve plantejant el nou sistema regulador establert.

**ABSTRACT:** This paper analyses the best available techniques norm through its main exponent in European and domestic law: techniques for integrated pollution prevention and control, currently governed by Directive 2010/75 on industrial emissions, and by the Consolidated Text of the 2016 Integrated Pollution Prevention and Control Law. The first part focuses on the origin and development of this regulatory approach. The second part examines its current significance in relation to its legal structure and progress made in the standardisation of best available techniques at the European level (European Commission statutory measures that establish the techniques and associated standards in each industrial sector). Lastly, the paper discusses European and internal case law on the matter with the ultimate aim of assessing the degree to which it is applied in practice and legal issues presented by the new regulatory system.

**PALABRAS CLAVE:** mejores técnicas disponibles — contaminación industrial — valor límite de emisión — “documento de referencia sobre MTD” — “conclusiones sobre MTD”

**PARAULES CLAU:** millors tècniques disponibles — contaminació industrial — valor límit d'emissió — « document de referència sobre MTD » — « conclusions sobre MTD »

**KEYWORDS:** best available techniques — Industrial Pollution Control — emission limit value — ‘BAT reference document’ — ‘BAT conclusions’.

## I. INTRODUCCIÓN

Uno de los conceptos más emblemáticos del moderno Derecho ambiental es, sin duda, el de “mejores técnicas disponibles” (en adelante, MTD)<sup>2</sup>. Su ámbito de aplicación por excelencia es la normativa de lucha contra la contaminación; en particular, la generada por actividades industriales aunque hoy puede encontrarse en casi cualquier norma ambiental y tiende a extenderse a otros campos de similar complejidad técnica que requieren regulaciones públicas cambiantes, acompasadas al *tempus* de los avances científicos y técnicos.

El criterio “mejores técnicas disponibles” tiene como referente, por el grado de desarrollo alcanzado, el sistema de control de las instalaciones industriales más contaminantes establecido en la Unión Europea con la aprobación, a mediados de la década de los noventa del siglo pasado, de la Directiva 96/61, de 24 de septiembre de 1996, relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación (en adelante, Directiva IPPC). El legislador europeo, siguiendo directrices de la OCDE<sup>3</sup>, no solo dejó atrás el tradicional enfoque sectorial que imperó inicialmente en esta normativa, que soslayaba las transferencias de contaminación entre medios ambientales (aire, aguas, suelo), adoptando una visión integrada de la instalación industrial<sup>4</sup>, sino que se trató de superar también el viejo planteamiento corrector, basado en el empleo de técnicas de “final de proceso” (“*end of pipe*” solutions). El objetivo era prevenir la contaminación, incidiendo en los procesos productivos, por lo que se impuso la obligación de utilizar las “mejores técnicas disponibles”, es decir, tecnologías

---

<sup>2</sup> Sobre las “mejores técnicas disponibles”, véanse, entre otros, Ramón Martín Mateo, *Manual de Derecho Ambiental*, Trivium, 1999; Germán Valencia Martín, “El régimen jurídico del control integrado de la contaminación”, *Noticias de la Unión Europea*, 153, 1997; «Contenido y alcance de la autorización ambiental integrada», en vol. Col. *Estudios sobre la Ley de prevención y control integrados de la Contaminación*, Monografía asociada a la Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, 3, 2003, págs. 15-76; José Esteve Pardo, *Técnica, Riesgo y Derecho*, Ariel, 1999, págs. 95 y sig.; “La adaptación de las licencias a la mejor tecnología disponible”, *Revista de Administración Pública*, 149; y, *Autorregulación. Génesis y efectos*, Aranzadi, 2002; Inmaculada Revuelta Pérez, *El control integrado de la contaminación en el Derecho español*, Marcial Pons, 2003; “La revalorización de las mejores técnicas disponibles en la directiva de emisiones industriales: un estándar ambiental mínimo en la Unión”, *Revista Aranzadi de derecho ambiental*, 23, 2012; y, “Evolución de la prevención y control integrados de la contaminación en el Derecho Europeo”, *Actualidad Jurídica Ambiental*, 80, 2018; Juan José Pernas García, *Estudio jurídico sobre la prevención de la contaminación industrial: la autorización ambiental integrada*, Atelier, 2004; Marc Tarrés Vives, “Las mejores técnicas disponibles en materia ambiental: fórmulas para su determinación”, en Esteve Pardo (Dir.), *Derecho del medio ambiente y Administración Local* (2ª ed.), *Fundación Democracia y Gobierno Local*, 2006, pág. 345 y sig.; Antonio Fortes Martín, “En torno al empleo de las mejores técnicas disponibles como vestigio del moderno derecho administrativo ambiental”, *Revista General de Derecho Administrativo*, 14, 2006; “Las mejores técnicas disponibles, versión 4.0 (o de la normatividad inmanente a las mejores técnicas disponibles en su nueva condición de *euro-meaning technical regulations*)”, *Revista Vasca de Administración Pública*, 99-100, 2014; Juan José Gutiérrez Alonso, “La cláusula “mejores técnicas disponibles” versus el criterio de neutralidad tecnológica y su aplicación en el derecho administrativo español», REDA núm. 128, 2005; y, “La revisión del tratamiento jurídico de las mejores técnicas disponibles (MTD)”, *Actualidad Jurídica Ambiental*, 80, 2018; Andres Betancor Rodríguez, *Derecho del medio ambiente*, La Ley, 2014; y,.

<sup>3</sup> Recommendation on Integrated Pollution Prevention and Control, C (90)164/Final.

<sup>4</sup> Véanse los considerandos 7 y 8 de la Directiva 96/61.

limpias (art. 3). La gran innovación fue que el legislador europeo contemplara un mecanismo para concretar, en colaboración con la industria afectada, cuáles eran esas MTD en la Unión Europea (art. 13).

Dos décadas después, los desarrollos sobre mejores técnicas disponibles resultan asombrosos<sup>5</sup>. A día de hoy, existen a disposición de las Administraciones estatales normas europeas que establecen periódicamente cuáles son las MTD en cada sector afectado por la citada Directiva y los estándares asociados a las mismas y que, por tanto, les permiten fijar con conocimiento de causa las condiciones de las autorizaciones. Por otra parte, el novedoso sistema regulatorio desarrollado por la Comisión Europea en este campo se está extendiendo progresivamente a otros instrumentos ambientales y sectores.

El presente trabajo pretende dar cuenta, necesariamente a grandes rasgos por limitaciones de espacio, del estado de la cuestión de este criterio regulador. Como punto de partida, se expone el origen y la evolución normativa; y, a continuación se reflexiona sobre su significación actual, tomando como referencia la técnica del control integrado de la contaminación.

## II. ORIGEN Y EVOLUCIÓN

La regla “mejores técnicas disponibles” surge en el Derecho ambiental por la misma razón que la denominada “cláusula de progreso” en el ámbito de los servicios públicos (en concreto, del alumbrado) a finales del siglo XIX<sup>6</sup>. De la misma forma que, en aquél momento, se introdujeron cláusulas en los contratos de concesión que obligaban al concesionario a incorporar las innovaciones tecnológicas que iban apareciendo (por ejemplo, la electricidad), las leyes ambientales introdujeron progresivamente mecanismos destinados a asegurar la adecuación de las fuentes contaminantes a los avances técnicos en lucha contra la contaminación, como las remisiones al estado de la técnica o la revisión periódica de las autorizaciones de funcionamiento.

No es extraño encontrar remisiones al estado de la técnica en las primeras normas de lucha contra la contaminación aunque no puede decirse que aquéllas optaran realmente por el

---

<sup>5</sup> OECD (2018), Best Available Techniques (BAT) for Preventing and Controlling Industrial Pollution, Activity 3: Measuring the Effectiveness of BAT Policies, Environment, Health and Safety, Environment Directorate, OECD.

<sup>6</sup> Sobre el origen y evolución de la cláusula de progreso en los servicios públicos, véanse José Luis Meilán Gil, *La “cláusula de progreso” en los servicios públicos*, Instituto de Estudios Administrativos, 1968; y, *Progreso tecnológico y servicios Públicos*, Civitas, 2006; Tomás Quintana López, “Algunas cuestiones sobre la cláusula de progreso en el contrato de concesión de obras públicas”, *Revista Española de Derecho Administrativo* 131, 422-444, 2006.

criterio tecnológico, es decir, que obligaran sistemáticamente a utilizar los medios técnicos más avanzados o que fijaran los estándares técnicos aplicables en función de aquéllos. La Ley 38/1972, de Protección del Ambiente Atmosférico, obligaba a los titulares de las instalaciones industriales a cumplir los valores generales de emisión fijados por el Gobierno, que no se basaban en dicho criterio pues la obligación de aplicar las medidas correctoras que, de acuerdo con el estado de la técnica, permitieran reducir las emisiones estaba prevista sólo para casos excepcionales -perjuicios graves en personas o bienes o incumplimiento de normas de inmisión- (art. 3)<sup>7</sup>.

Las primeras regulaciones ambientales que imponen el criterio “mejor tecnología” surgen en la década de los setenta del siglo pasado en el Derecho comparado<sup>8</sup> e Internacional<sup>9</sup>, expresado en alguna de sus múltiples formulaciones (“mejor tecnología disponible”; “mejores medios técnicos disponibles”, “mejores técnicas ambientales”, etc.)

El Derecho ambiental europeo incorporó el criterio MTD en normas como la Directiva 75/439, relativa a la gestión de aceites usados (art. 6); la Directiva 76/464, relativa a la lucha contra la contaminación de las aguas (art. 6.1); o, la Directiva 84/360, relativa a la lucha contra la contaminación atmosférica procedente de las instalaciones industriales. Esta última exigía autorizaciones de funcionamiento basadas en la utilización de la “mejor tecnología disponible que no entrañe costes excesivos” (art. 4. 1); preveía normas (valores límite) de emisión basadas en aquélla en el plano europeo (art. 8.1); y, además, “Intercambios de informaciones”, entre la Comisión y los Estados miembros sobre medidas de lucha contra la contaminación atmosférica, equipos técnicos y valores límite (art. 7).

La regla mejores técnicas disponibles, no obstante, cristaliza en el Derecho ambiental europeo e interno con la técnica de la prevención y control integrados de la contaminación

---

<sup>7</sup> El punto segundo del art. 3 de la Ley 38/1972 establecía: “(...) el Gobierno podrá establecer unos límites de emisión más estrictos que los de carácter general cuando, aun observándose éstos y ponderando debidamente las circunstancias, estime que resultan directa y gravemente perjudicados personas o bienes localizados en el área de influencia del foco emisor o se rebasen en los puntos afectados los niveles generales de inmisión. En estos casos se exigirá la adopción por los titulares de los focos emisores de los sistemas o medidas correctoras, que, de acuerdo con el estado de la técnica, aseguren la reducción del vertido de contaminantes a la atmósfera”.

<sup>8</sup> En Estados Unidos, la *Water Pollution Control Act* (1948) fue modificada a mediados de los setenta exigiendo a las fuentes contaminantes puntuales la aplicación, en una primera fase, de la “Mejor tecnología de control practicable”; y, después, la “Mejor Tecnología Disponible” (Best Available Technology). Esta modificación supuso la adopción del enfoque tecnológico y su prevalencia sobre el enfoque tradicional de las normas de calidad ambiental en este campo. Véase, entre otros, Wendy E. Wagner, “The Triumph of Technology-based standards”, *Illinois Law Review* 83, 2000.

<sup>9</sup> Convenio de Ginebra sobre contaminación atmosférica a larga distancia (1979). Una aplicación más reciente de la regla mejores técnicas disponibles puede verse en el Convenio OSPAR de contaminación del medio marino (1992).

industrial, instaurada con la mencionada Directiva 96/61 y transpuesta al ordenamiento español, como normativa estatal básica, mediante la, hoy derogada, Ley 16/2002, de prevención y control integrados de la contaminación. La citada Directiva, aparte de atribuir un papel primordial a las MTD en el otorgamiento de las autorizaciones, contenía aportaciones decisivas para concretarlas, pues proporcionó la primera definición legal (art. 2, apartado 12); determinó los aspectos que debían guiar su determinación (anexo IV); y, estableció las bases para identificarlas a través de un “Intercambio de información” en el que, por primera vez, participaría, esto es importante, la industria afectada (art. 16.2)<sup>10</sup>.

El legislador europeo, sin embargo, optó por una “armonización blanda” en materia de mejores técnicas disponibles, como puso de relieve la Sentencia del Tribunal de Justicia, de 26 de mayo de 2011<sup>11</sup>; o, lo que es lo mismo, un “enfoque por etapas” como en el régimen de comercio de emisiones (STJCE, 16 de diciembre de 2008, C-127/07, *Arcelor*), dejando flexibilidad a los Estados a la hora de aplicar la regla en las condiciones de la autorización (en particular, los valores límite de emisión de las sustancias contaminantes).

La Directiva 96/61, en efecto, aparte de considerar las MTD un principio general (art. 3 *in fine*), debilitaba el criterio a través de la propia definición legal pues aquéllas debían constituir la base para fijar los valores límite de emisión pero (sólo) *en principio*<sup>12</sup> (art. 2.12); y, sobre todo, permitía a los Estados modularlo con factores circunstanciales (en concreto, la

---

<sup>10</sup> El art. 16.2 de la Directiva 96/61 encargaba a la Comisión la organización de “(...) 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”. La Comisión debía publicar, cada tres años, los resultados del Intercambio de información.

<sup>11</sup> Asuntos C-165/09 a C-167/09, *Stichting Natuur en Milieu*. El Tribunal de Justicia afirma: “la Directiva PCIC, adoptada de acuerdo con el artículo 175 CE, apartado 1, con objeto de cumplir los objetivos y principios de la política de la Unión en materia de medio ambiente contemplados en el artículo 174 CE, no pretende una armonización completa. En este contexto, los Estados miembros conservan la facultad, en el sentido del artículo 9, apartados 7 y 8, de esa Directiva, de establecer otras condiciones de autorización específicas, en su caso, reforzadas, y de fijar las obligaciones particulares para categorías específicas de instalaciones en prescripciones imperativas generales, siempre que se garantice un enfoque integrado y un nivel elevado equivalente de protección del medio ambiente en su conjunto”.

<sup>12</sup> La Directiva 96/61 definía “mejores técnicas disponibles” 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 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.

«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.

En la determinación de las mejores técnicas disponibles conviene tomar especialmente en consideración los elementos que se enumeran en el Anexo IV

ubicación geográfica, las condiciones ambientales locales y las características de la instalación), dejándoles plena libertad en cuanto a la forma de hacerlo<sup>13</sup>. Todos estos factores limitantes o bien han desaparecido o bien tienen un campo de juego muy limitado en la Directiva 2010/75, de emisiones industriales, como luego se verá.

Hasta cierto punto es comprensible que el legislador europeo optara por una aplicación inicial laxa de la regla mejores técnicas disponibles ya que, entre otras cosas, era necesario poner en marcha el citado Intercambio de información sobre MTD (art. 16 de la Directiva 96/61) y determinar, en colaboración con la industria, cuáles eran aquéllas en cada sector. No debe extrañar, por tanto, la dispar aplicación de este criterio durante la vigencia de la Directiva 96/61 y su versión codificada (Directiva 2008/1)<sup>14</sup>.

Los ordenamientos de los Estados miembros no siempre garantizaron debidamente la aplicación de este criterio ni tampoco el empleo de los documentos europeos sobre MTD, como puso de relieve la Comisión<sup>15</sup>. Sin ir más lejos, la, derogada, Ley 16/2002, de Prevención y control integrados de la contaminación, equiparó, a efectos de la fijación de las condiciones de la autorización ambiental integrada, las mejores técnicas disponibles con otros cinco factores, como, por ejemplo, la incidencia de las emisiones en la salud de las personas afectadas, los planes adoptados para cumplir compromisos internacionales; o, los valores

---

<sup>13</sup> El art. 9.4 de la Directiva 96/61 establecía “(...) los valores límite de emisión, los parámetros y las medidas técnicas equivalentes a que se hace referencia en el apartado 3 se basarán en las mejores técnicas disponibles, sin prescribir la utilización de una técnica o tecnología específica, y tomando en consideración las características técnicas de la instalación de que se trate, su implantación geográfica y las condiciones locales del medio ambiente”. En este sentido, el Considerando 18 de la Directiva 96/61 aclaraba: “(...) corresponde a los Estados miembros determinar el modo en que se podrán tomar en consideración, en la medida en que sea necesario, las características técnicas de la instalación de que se trate, su implantación geográfica y las condiciones locales del medio ambiente”. No obstante, el art. 10 contenía un importante límite pues aplicaba un enfoque combinado entre normas de emisión y de inmisión: el cumplimiento de las normas de calidad ambiental. En caso de que el empleo de las mejores técnicas disponibles fuera insuficiente para cumplir dichas normas tendrían que adoptarse medidas adecuadas e imponerse condiciones complementarias en la autorización.

<sup>14</sup> La Directiva 96/61, de Prevención y control integrados de la contaminación fue derogada y sustituida por la Directiva 2008/1, que contenía una versión codificada con las modificaciones puntuales realizadas por varias normas ambientales (entre otras, el Convenio de Aarhus, en materia de participación del público y acceso a la justicia; o, la Directiva 2003/87, en cuanto a su articulación con el régimen de comercio de emisiones).

<sup>15</sup> Véanse, en este sentido, la Comunicación “Hacia la producción sostenible. Avances en la aplicación de la Directiva 96/61/CE del Consejo, relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación”, COM (2003) 354 final; 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/2005/0540 final); la Propuesta de Directiva de emisiones industriales, COM (2007) 844 final; y, la Comunicación (2010) 593 final. Este último informe señala “(...) el principal problema observado por la Comisión es el bajo porcentaje de permisos que reflejan la aplicación de las MTD, como se indica en los documentos de referencia sobre las mejores técnicas disponibles (BREF). En particular, no se ha podido encontrar justificación alguna de las importantes diferencias existentes entre los BREF y las condiciones establecidas en los permisos de más del 50 % de las instalaciones examinadas”.

límite de emisión fijados por la normativa en vigor en la fecha de autorización (arts. 7 y 22)<sup>16</sup>.

Los logros alcanzados en la aplicación de la regla MTD en la primera fase de aplicación de la técnica fueron, no obstante, muy relevantes, al menos en el plano europeo. La Comisión Europea creó el citado “Intercambio de información” en el seno del Centro Común de Investigación, abriéndolo no sólo a la industria sino también a las asociaciones de protección ambiental, aunque la Directiva 96/61 no lo preveía; y, publicó la “primera ronda” de documentos técnicos en la materia, denominados “documentos de referencia sobre las mejores técnicas disponibles” (BREFs, por sus siglas en inglés)<sup>17</sup>.

A mediados de la década de 2000 comenzó el proceso de revisión de la Directiva IPPC en el marco del Programa “Legislar mejor” de la Comisión, dirigido a mejorar la regulación europea<sup>18</sup>, lo que supuso, entre otras cosas, la apertura de consulta al público, la realización de varios estudios previos (análisis coste-beneficio incluido) y una exhaustiva evaluación del impacto normativo.

La citada evaluación consideró necesario reforzar la aplicación de las MTD para evitar falseamientos en la competencia y cumplir Estrategias ambientales Temáticas de la Comisión como la de contaminación atmosférica. Además, justificaba, en términos cuantitativos, unos beneficios económicos muy superiores a los costes. Sólo en el sector de las Grandes instalaciones de combustión los mismos se estimaron entre 7.000 y 28.000 millones de euros

---

<sup>16</sup> En sentido similar, por ejemplo, el art. 9.2 de la Ley 20/2009, de 4 de diciembre, de prevención y control ambiental de las actividades de Cataluña, contempla los siguientes criterios para fijar los valores límite de emisión: a) Las condiciones de calidad del medio ambiente potencialmente afectado; b) Las mejores técnicas disponibles, en cuanto a las actividades del anexo I.1.; c) Las características de las actividades afectadas; d) Las transferencias de contaminación de un medio a otro; e) Las sustancias contaminantes; f) Las condiciones climáticas generales y los episodios microclimáticos; g) Los planes que, si procede, se hayan aprobado para cumplir compromisos establecidos en la normativa comunitaria o en tratados internacionales suscritos por el Estado español o por la Unión Europea; h) La incidencia de las emisiones en el medio y en las personas.

<sup>17</sup> El Intercambio de Información sobre mejores técnicas disponibles (conocido como “Proceso de Sevilla”) se realizó, desde el principio, en el seno del Instituto de Prospectiva Tecnológica (IPTS), ubicado en Sevilla, integrado en el Centro Común de Investigación de la Comisión Europea. En 1997, la Comisión creó la Oficina de Prevención y Control Integrados de la contaminación (Oficina IPPC) y el Foro de Intercambio de información y como resultado de ello se publicaron “Documentos de Referencia sobre Mejores Técnicas Disponibles” en cada sector industrial (BREF), sin valor jurídico vinculante en el sistema de la Directiva 96/61 pero con efectos jurídicos ex anexo IV de dicha norma. El programa específico de actuaciones de investigación y desarrollo tecnológico de Centro Común de Investigación para el período 1998-2002, aprobado por decisión del Consejo de 25 de enero de 1999, incluyó la determinación de las mejores técnicas disponibles en el marco de la Directiva 96/61. La Comisión ofreció información sobre el Proceso de Sevilla en su Comunicación “Hacia la producción sostenible. Avances en la aplicación de la Directiva 96/61/CE del Consejo relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación”, publicada en 2003. A finales de 2005 había finalizado la primera ronda de BREF (unos 32).

<sup>18</sup> El Programa “Legislar Mejor” se inicia, a comienzos de la década de 2000, con el “Marco de acción para actualizar y simplificar el acervo comunitario” COM (2003) 71. La Directiva IPPC se incluyó en el Programa permanente para la simplificación de la legislación del período 2006-2009.

anuales -incluida la reducción de 13.000 muertes prematuras y 125.000 años de vida perdidos-<sup>19</sup>.

La Comisión presentó su Propuesta a finales de 2007 y tres años después se aprobaba la Directiva 2010/75, de emisiones industriales, que refundió la Directiva IPPC y otras seis directivas sectoriales próximas (Grandes instalaciones de combustión; Instalaciones de Incineración de residuos; Dióxido de titanio; y, las que utilizan disolventes orgánicos).

Esta norma reforzó notablemente la aplicación de la regla MTD<sup>20</sup>. El legislador europeo reguló con detalle el Intercambio de información y el resultado del mismo, esto es, los “documentos de referencia MTD” (BREF)<sup>21</sup>, dando cobertura jurídica a las nuevas normas de la Comisión (“conclusiones relativas a las MTD”), que recogen la información necesaria para fijar las condiciones de la autorización (art. 3.12).

En desarrollo de la Directiva de 2010, la Comisión ha dictado la Decisión, de 16 de mayo de 2011, por la que se crea el Foro para el intercambio de información, compuesto por expertos, representantes de los Estados, las industrias afectadas y organizaciones ambientales así como la Decisión 2012/119, que regula la elaboración de los “documentos de referencia sobre MTD” (procedimiento, contenido, calidad, toma de decisiones, etc.).

Son muchos ya, por otra parte, los “Documentos de referencia sobre MTD” adaptados a las exigencias de la Directiva de emisiones industriales y las “Conclusiones sobre MTD” aprobadas por la Comisión (entre otras, industria química; siderúrgica, cría de ganado; o, grandes instalaciones de combustión)<sup>22</sup>.

---

<sup>19</sup>SEC (2007)1682, de 21 de diciembre de 2005.

<sup>20</sup> Véase Inmaculada Revuelta Pérez, “La revalorización de las mejores técnicas disponibles en la directiva de emisiones industriales: un estándar ambiental mínimo en la Unión”, *Revista Aranzadi de derecho ambiental*, 23, 2012.

<sup>21</sup> El art. 3. 11 de la Directiva define «documento de referencia MTD» como “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”.

<sup>22</sup> Véase el sitio web de la Comisión <http://eippcb.jrc.ec.europa.eu/reference/>. La Comisión ha aprobado decisiones de ejecución por las que se establecen “conclusiones sobre las MTD” en los siguientes sectores: en 2012: 1º) Producción siderúrgica; y, 2º) fabricación de vidrio; en 2013: 1º) curtido de cueros y pieles; 2º) Producción de cloro-álcali; y, 3º) Fabricación de cemento, cal y óxido de magnesio. En 2014: 1º) Refino de petróleo y de gas; y, 2º) Producción de pasta, papel y cartón; en 2015: 1º) fabricación de tableros derivados de la madera. En 2016: 1º) Sistemas comunes de tratamiento y gestión de aguas y gases residuales en el sector químico; y, 2º) Metales no ferrosos; en 2017: 1º) Cría intensiva de aves de corral o de cerdos; 2º) Industria química orgánica de gran volumen de producción; 3º) Grandes instalaciones de combustión; en 2018: Tratamiento de residuos.

En nuestro Derecho, la Directiva 2010/75 se transpuso a través de una modificación parcial de la Ley 16/2002, de prevención y control integrados de la contaminación<sup>23</sup>, aunque la misma fue derogada en 2016 y desde entonces resulta aplicable el Texto Refundido de la Ley de Prevención y control integrados, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2016, y el Reglamento 815/ 2013, de emisiones industriales, así como la normativa de las Comunidades Autónomas. El criterio MTD se ha visto reforzado en la normativa básica estatal, como no podía ser de otra forma, tras la aprobación de la Directiva 2010/75.

En el *ínterin* se generalizaban las remisiones a las Mejores Técnicas disponibles en el Derecho ambiental europeo (entre otras, Directiva 2000/60, marco del agua<sup>24</sup>, Directiva 2004/35, de Responsabilidad medioambiental<sup>25</sup>; Directiva 2008/98, de Residuos<sup>26</sup>; Directiva 2006/21, sobre gestión de los residuos de industrias extractivas<sup>27</sup>; o, Directiva

---

<sup>23</sup>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. Hay que tener en cuenta, además, el 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.

<sup>24</sup> Según el art. 10.2 de la Directiva 2000/60, los Estados debían velar por el establecimiento de los los controles de emisión basados en las mejores técnicas disponibles establecidos, entre otras, en la Directiva 96/61.

<sup>25</sup> El anexo II de la Directiva 2004/35, establece, en términos poco contundentes, que las medidas reparadoras del daño ambiental *deberían* valorarse teniendo en cuenta las mejores técnicas disponibles (la cursiva es nuestra).

<sup>26</sup> El art. 16 de la Directiva 2008/98, de Residuos, impone a los Estados la obligación de establecer una red integrada de instalaciones de tratamiento de los residuos destinados a su eliminación y de los residuos municipales mezclados que sean recogidos, teniendo en cuenta las mejores técnicas disponibles. Las mejores técnicas disponibles se definen por remisión a la Directiva 96/61 (art. 3.20).

<sup>27</sup> La Directiva 2006/21, sobre gestión de los residuos de industrias extractivas, obliga a los titulares de dichas instalaciones a adoptar todas las medidas necesarias para evitar daños ambientales y a la salud de las personas mediante la aplicación de las mejores técnicas disponibles (art. 4). Además, prevé un Intercambio de información sobre MTD similar al de la Directiva 96/61 y la publicación de sus resultados (art. 21.3). Por último, el art. 13. 6, obligaba, en el caso de balsas que contuvieran cianuro, a garantizar la reducción de su concentración al nivel más bajo posible utilizando las mejores técnicas disponibles.

2015/2193, sobre la limitación de las emisiones a la atmósfera de determinados agentes contaminantes procedentes de las instalaciones de combustión medianas<sup>28</sup>); y, de los Estados miembros<sup>29</sup>. Estas normas solían hacer suya la definición de mejores técnicas disponibles de la Directiva 96/61<sup>30</sup> pero ni el alcance del criterio ni los desarrollos son comparables pues salvo en algún caso puntual, como la mencionada Directiva 2006/21, sobre gestión de los residuos de industrias extractivas, ni siquiera se han establecido mecanismos de concreción.

### III. SIGNIFICADO Y CONFIGURACIÓN ACTUAL

#### 1. Presupuesto del otorgamiento de la autorización ambiental

El criterio “mejores técnicas disponibles”, de uso generalizado, hoy en día, en la normativa ambiental, con mayor o menor énfasis según el caso, implica una remisión permanente al “estado de la técnica” en cuanto al comportamiento exigible a las fuentes contaminantes puntuales, en condiciones razonables. La regla MTD se contrapone así a otros criterios normativos utilizados en el control de la contaminación industrial, como la calidad del medio receptor (normas de inmisión) o la salud de las personas, a través de los análisis de riesgos.

---

<sup>28</sup> Directiva 2015/2193, sobre la limitación de las emisiones a la atmósfera de determinados agentes contaminantes procedentes de las instalaciones de combustión medianas, establece directamente los valores límite de emisión aplicables (anexo II), si bien el art. 6. 10 obliga a la Comisión a organizar un intercambio de información con los Estados miembros, las industrias interesadas y las organizaciones no gubernamentales sobre los niveles de emisión alcanzables con las mejores tecnologías disponibles y emergentes y los costes relacionados y a publicar sus resultados.

<sup>29</sup> En el Derecho estatal básico, por ejemplo, la Ley 37/2003, del Ruido, obliga a adoptar “todas las medidas adecuadas de prevención de la contaminación acústica, en particular mediante la aplicación de las tecnologías de menor incidencia acústica de entre las *mejores técnicas disponibles*, entendiendo como tales las tecnologías menos contaminantes en condiciones técnica y económicamente viables, tomando en consideración las características propias del emisor acústico de que se trate” ( art. 18.2.a); o, en materia de vertidos al mar, la disposición adicional novena de la Ley 22/1988, de Costas, introducida por la Ley 42/2007, de Protección de la Biodiversidad y del Patrimonio Natural, exigió fijar los valores límite de emisión en las autorizaciones teniendo en cuenta las “mejores técnicas disponibles”. El Real Decreto 975/2009, de 12 de junio, de gestión de los residuos de las industrias extractivas y de protección y rehabilitación del espacio afectado por actividades mineras, exige a los titulares de estas instalaciones utilizarlas para evitar y reducir la contaminación generada. Puede mencionarse también la referencia que contiene el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 2015, en cuanto a la obligación de utilizar las mejores técnicas disponibles por las actividades clasificadas (art. 6).

<sup>30</sup> En el Derecho internacional, el Protocolo de 24 de junio de 1998 del Convenio sobre contaminación atmosférica transfronteriza a gran distancia en materia de metales pesados, de 13 noviembre 1979, adopta la definición de mejores técnicas disponibles de la Directiva 96/61 (anexo III, titulado “mejores técnicas disponibles para controlar las emisiones de metales pesados y sus compuestos procedentes de las fuentes categorizadas”.

El significado del criterio MTD depende, en cada caso, de los términos que haya empleado el legislador al configurar el correspondiente mandato de aplicación. En su estadio más avanzado en el Derecho ambiental (prevención y control integrados de la contaminación industrial), que es el que nos interesa en este trabajo, opera como presupuesto del ejercicio de las actividades más contaminantes, supeditadas a la obtención de una autorización (en nuestro caso, la autorización ambiental integrada). En otros casos, el legislador no ha sido tan preciso, como ocurre, por ejemplo, en la Ley 34/2007, de calidad del aire y protección de la atmósfera, que sólo obliga a la Administración a velar porque las instalaciones más contaminantes apliquen, en la medida de lo posible, las mejores técnicas disponibles (art. 12.3)<sup>31</sup>.

La significación que tienen actualmente las mejores técnicas disponibles en la lucha contra la contaminación industrial se destaca en el Preámbulo de la Directiva 2010/75, de emisiones industriales. Se dice allí "(...) las condiciones del permiso se fijarán basándose en las mejores técnicas disponibles" (considerando doce). Por su parte, el art. 14. 3 establece "las conclusiones sobre las MTD deben constituir la referencia para el establecimiento de las condiciones del permiso". De la misma forma, el art. 22.4 del Texto Refundido de la Ley de Prevención y control integrados de la contaminación de 2016, indica "(...) las conclusiones relativas a las MTD, así como sus correspondientes revisiones y actualizaciones, deben constituir la referencia para el establecimiento de las condiciones de la autorización".

Cuestión diferente es que la Administración pueda, en casos excepcionales y previa justificación, dispensar temporalmente el cumplimiento de los valores de emisión asociados a las mejores técnicas disponibles y autorizar otros menos severos (art. 7.5 del Texto Refundido de la Ley de Prevención y control integrados de la contaminación de 2016); o, que el empleo de las MTD no garantice el respeto de las normas de calidad ambiental aplicables y se impongan en la autorización ambiental integrada condiciones más severas, como prevé la Directiva 2010/75, de emisiones industriales y la normativa interna que la transpone (art. 22.4 del Texto Refundido de la Ley de Prevención y control integrados de la contaminación de 2016).

---

<sup>31</sup> La Ley 34/2007, de calidad del aire y protección de la atmósfera, reproduce la definición de mejores técnicas disponibles de la Directiva 96/61. El art. 12.3, titulado control de las emisiones obliga a la Administración a velar porque se adopten en las instalaciones más contaminantes las medidas necesarias para evitar o reducir la contaminación atmosférica *aplicando, en la medida de lo posible, las mejores técnicas disponibles* y empleando los combustibles menos contaminantes. Asimismo las entidades privadas y los particulares se esforzarán en el ejercicio de sus actividades cotidianas, en contribuir a la reducción de los contaminantes de la atmósfera". German Valencia Martín, "La prevención y control de las emisiones en la Ley de calidad del aire y protección de la atmósfera", *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, 17, 2010, ha puesto de manifiesto "la generalización *light* del concepto MTD" que lleva a cabo esta norma.

## 2. De la mejor tecnología a las mejores técnicas

El Derecho positivo ambiental ha perfilado ya en gran medida el criterio mejores técnicas disponibles. La Directiva 2010/75, al igual que el Texto Refundido de la Ley de Prevención y control integrados de la contaminación de 2016 dejan claro que no se impone «la utilización de una técnica o tecnología concreta», lo que tiene más importancia de lo puede parecer a primera vista.

Hay que advertir, en este sentido, del abandono del concepto, en singular, "mejor tecnología" que figuraba, por ejemplo, en la Directiva 84/336, por "mejores técnicas" lo que supone, entre otras cosas, rechazar el enfoque maximalista que subyacía en aquélla. Su efecto puede constatarse en la Sentencia del Tribunal de Justicia de 7 de julio de 2005, asunto C-364/03, que declaró que Grecia había incumplido dicha Directiva por no adaptar una central térmica preexistente a dicho estándar<sup>32</sup>. Pese a reconocer que la norma dejaba a los Estados un amplio margen de apreciación en la forma de adaptar las instalaciones existentes a la mejor técnica disponible el Tribunal rechazó que la utilización de un combustible menos contaminante -menor contenido de azufre- debiera considerarse una medida adecuada salvo si se trataba del "(...) gasóleo con un contenido de azufre más bajo disponible en el mercado", lo que no ocurría en el caso fiscalizado.

La finalidad última es favorecer la innovación tecnológica. La determinación de una o varias técnicas como las mejores para prevenir y limitar el impacto ambiental de las instalaciones de un determinado sector industrial favorecería su difusión pero podría obstaculizar la innovación futura en mejoras ambientales. Seguramente, los fabricantes de tecnologías limpias perderían el interés en seguir investigando al tener ya el mercado asegurado, al igual que los titulares de las instalaciones afectadas, pues el avance tecnológico les generaría costes adicionales.

En este sentido, el Derecho de la Unión ha seguido un planteamiento similar al adoptado en los años ochenta en el ámbito de la armonización industrial («nuevo enfoque»), en la reglamentación técnica de productos. Las Directivas determinaban los requisitos esenciales de seguridad y salud exigibles, remitiéndose a disposiciones normalizadas, de aplicación voluntaria, en cuanto a los medios para lograr estas condiciones básicas obligatorias definidas en las Directivas. De manera similar, la Directiva 2010/75, establece los requisitos

---

<sup>32</sup> Véase, Inmaculada Revuelta Pérez: "La interpretación del Tribunal de Justicia de la regla "mejores técnicas disponibles": en particular, su aplicación a las instalaciones existentes (comentario a la sentencia de 7 de julio de 2005, asunto C-364/03)", *Revista Aranzadi de derecho ambiental*, 9, 2006, págs. 137-150.

esenciales de protección ambiental exigibles a las instalaciones afectadas a través de la autorización ambiental (uso de las MTD), dejando libertad a los operadores para elegir las técnicas concretas.

Otro tema es que la Comisión publique “Documentos de referencia MTD” (BREF), que determinan las mejores técnicas disponibles en cada uno de los sectores industriales afectados y apruebe los estándares de comportamiento ambiental asociados a aquéllas (“conclusiones sobre MTD”). El uso de las concretas técnicas que figuran en estos documentos no es preceptivo, lo que es obligatorio es alcanzar los estándares protectores asociados a las mismas.

### 3. Definición legal

La noción de «mejores técnicas disponibles» se recoge en el artículo 3.18 de la Directiva 2010/75, de emisiones, sin grandes cambios respecto de su predecesora, y en términos casi idénticos, en el Texto Refundido de la Ley de Prevención y control integrados de la contaminación de 2016 (art. 3, apartado 12)<sup>33</sup>. Los requisitos que deben cumplir las técnicas para ser reconocidas entre las mejores disponibles en la lucha contra la contaminación industrial son, según se extrae del citado artículo, los siguientes:

a) Con carácter general, suponer un elevado grado de desarrollo de los procesos industriales y demostrar su capacidad práctica para constituir la base de los valores límite de emisión de las sustancias contaminantes que vayan a emitir las instalaciones y su eficacia para proteger el medio ambiente en su conjunto y la salud de las personas.

---

<sup>33</sup> Por mejores técnicas disponibles, hay que entender, conforme al art. 3.12 TRLCIC, “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:

a) «Técnicas»: La tecnología utilizada junto con la forma en que la instalación esté diseñada, construida, mantenida, explotada y paralizada.

b) «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.

c) «Mejores técnicas»: Las técnicas más eficaces para alcanzar un alto nivel general de protección del medio ambiente en su conjunto.

b) Tratarse, en sentido amplio, de “técnicas”, esto es, la tecnología usada pero también “la forma en que la instalación esté diseñada, construida, mantenida, explotada y paralizada”. La amplitud del término se traduce, por ejemplo, en la inclusión, entre las mejores técnicas disponibles que figuran en las “conclusiones sobre mejores técnicas disponibles”, de un apartado titulado “Sistemas de gestión medioambiental”.

c) Ser razonablemente accesibles (*Técnicas disponibles*), esto es, aplicables en el sector industrial correspondiente en condiciones económica y técnicamente viables, teniendo en cuenta los costes y beneficios, con independencia del Estado en que utilizan o producen.

d) Cuando la norma alude a *mejores*, quiere decir que las técnicas deben ser las más eficaces para la protección del medio ambiente en su conjunto, alcanzando el alto nivel de protección ambiental que exige el TFUE.

#### 4. Criterios sustantivos para determinar las mejores técnicas disponibles

El Anexo III de la vigente Directiva 2010/75 recoge doce criterios que deben guiar la determinación de las mejores técnicas disponibles, como, por ejemplo, la escasa producción de residuos; el uso de sustancias menos peligrosas; o; el consumo de materias primas<sup>34</sup>. Estos criterios deben tenerse en cuenta al elaborar los “documentos de referencia sobre las MTD”, conforme al art. 3.11 de la citada Directiva por lo que este anexo ya no figura en la normativa básica estatal.

#### 5. El juego de las normas de calidad ambiental y otros factores circunstanciales

---

<sup>34</sup> Los criterios del anexo III de la Directiva 2010/75 son los siguientes: 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 resultados positivos a escala industrial. 5. Avances técnicos y evolución de los conocimientos científicos. 6. Carácter, efectos y volumen de las emisiones de que se trate. 7. Fechas de entrada en funcionamiento de las instalaciones nuevas o existentes. 8. Plazo que requiere la implantación 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 organizaciones internacionales. Hay que advertir que el Anexo IV de la derogada Directiva 96/61 daba el mismo tratamiento a la información resultante del proceso de Intercambio de información sobre MTD de la Comisión y la publicada por otras organizaciones internacionales y que la vigente Directiva 2010/75, ya no recoge dicha la información en este anexo, al gozar de un mayor reconocimiento.

Es plausible que en determinadas zonas el empleo de las mejores técnicas disponibles sea insuficiente para cumplir los niveles máximos de inmisión fijados normativamente (por ejemplo, en un plan hidrológico de cuenca). En estos casos, la normativa de prevención y control integrados de la contaminación, como ya se ha adelantado, obliga a adoptar las medidas necesarias para respetar las normas de calidad ambiental (art. 22.3 del Texto Refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación de 2016)<sup>35</sup>.

Es importante precisar que estas normas de calidad ambiental sólo pueden jugar al alza, es decir, justifican la adopción de medidas más protectoras que las asociadas a las mejores técnicas disponibles pero no pueden fundamentar una disminución de los estándares protectores asociados a las mismas.

Pero ¿qué ocurre en el sistema actual con los factores circunstanciales (características técnicas, ubicación geográfica y condiciones ambientales locales) que debían tenerse en cuenta junto al criterio mejores técnicas disponibles al imponer las condiciones de la autorización en el régimen de la Directiva 96/61?

Su campo de juego se ha reducido significativamente pues las autoridades estatales deben utilizar como referencia las “conclusiones sobre las MTD” (art. 14.3), que no tienen en cuenta circunstancias particulares. Estos aspectos pueden justificar excepciones puntuales (dispensas). En efecto, la Directiva 2010/75 (art. 15.4) y el Texto Refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación de 2016 (art. 7.5), reconocen la posibilidad de conceder una excepción temporal y fijar valores límite de emisión menos severos “(...) si se pone de manifiesto mediante una evaluación que los consecución de los valores límite de emisión asociados con las mejores técnicas disponibles 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 (...)”.

La normativa impone, además del citado análisis coste-beneficio, otros límites. De una parte, los valores límite de emisión no pueden ser menos rigurosos que los que constan en los Anexos; producir ninguna contaminación significativa; y, en todo caso, se deberá garantizar un nivel de protección elevado; de otra parte, hay que motivar la decisión y justificarla debidamente en el permiso; y, por último, estas excepciones deben notificarse a la Comisión (art. 15.4).

---

<sup>35</sup> La normativa sectorial suele prever técnicas para resolver este tipo situaciones y armonizar ambos criterios. Por ejemplo, en cuanto a los vertidos industriales a las aguas, la Directiva 2008/105, permite a los Estados delimitar, en los planes de gestión de las cuencas, “zonas de mezcla” en las inmediaciones del vertido donde se admite una mayor concentración de sustancias contaminantes siempre que, en el resto de la masa de agua, se respeten los parámetros de calidad fijados.

A la luz de lo expuesto, parece complicado que vayan a concederse estas excepciones en la aplicación de los valores límite de emisión asociados a las MTD. En primer lugar, esos los valores de emisión se presumen proporcionados pues las mejores técnicas disponibles, por definición, conllevan la ponderación costes/ventajas y las consideraciones económicas se tienen en cuenta en su elaboración, como se analiza más adelante (art. 3. 11 de la Directiva 2010/75). Por otra parte, es doctrina consolidada del Tribunal de Justicia que las excepciones deben interpretarse restrictivamente para no dejar sin efecto las normas generales. En este sentido, hay que tener en cuenta las SSTJUE 22 de abril de 2010; y, de 21 de septiembre de 2016, que declararon el incumplimiento del Derecho comunitario por el Reino Unido por la exención concedida a centrales de generación eléctrica en los valores límite de emisión.

#### **IV. LA CONCRECIÓN NORMATIVA DE LAS MEJORES TÉCNICAS DISPONIBLES**

##### **4.1 Las “conclusiones sobre las MTD” aprobadas por la Comisión**

La mayor aportación de la técnica del control integrado de la contaminación, al margen de la integración de los controles públicos ambientales sectoriales sobre las instalaciones, es el original sistema de fijación de los estándares técnicos y de gestión ambiental exigible a las instalaciones afectadas desarrollado. El primer paso lo dio la Directiva 96/61, al contemplar un Intercambio de información entre la Comisión, los Estados y la industria sobre las mejores técnicas disponibles y la publicación de sus resultados (art. 16), que llevó a elaborar los, ya citados, “Documentos de referencia sobre las mejores técnicas disponibles” (BREF), aunque la Directiva 2010/75, de emisiones industriales, ha dado el impulso definitivo a este peculiar sistema regulatorio, al encomendar a la Comisión la publicación y aprobación, mediante decisión, de las “conclusiones relativas a las mejores técnicas disponibles” (art. 13.5). El legislador europeo ha atribuido a esta institución, de conformidad con el art. 291 del TFUE, la competencia para dictar actos de ejecución de la Directiva 2010/75, para garantizar condiciones uniformes de aplicación del criterio “mejores técnicas disponibles” en los Estados miembros. En concreto, estas decisiones de ejecución se adoptan conforme al procedimiento de reglamentación establecido en el art. 75.2 de la Directiva.

La Directiva 2010/75 y el Texto Refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación de 2016 se remiten a las “conclusiones sobre MTD”, para la fijación de las

condiciones de autorización (art. 14.2), por lo que es claro que estos actos vinculan a las Administraciones que autorizan en el sentido de que está obligadas a considerarlos a estos efectos. La normativa, además, anuda la revisión de las autorizaciones a la publicación de estos actos de la Comisión, en un plazo máximo de cuatro años (art. 21 de la Directiva 2010/75 y 26.2 del Texto Refundido de la Ley de Prevención y control integrados de la contaminación).

Las “conclusiones relativas a las MTD” son, en suma, normas jurídicas<sup>36</sup>, dado su alcance general y su publicación en el Diario Oficial. A nuestro juicio, cabe categorizarlas como actos reglamentarios (art. 293 TFUE).

Los BREF, en cambio, ni son vinculantes ni son normas jurídicas, lo que no significa que no puedan tener efectos jurídicos. El empleo de las técnicas que contienen, en efecto, supone una presunción de conformidad con la Directiva 2010/75 y la normativa interna, lo que permite considerar estos documentos técnicos como “dictámenes periciales anticipados” a efectos de esta técnica de protección ambiental<sup>37</sup>. En este sentido parece pronunciarse la Sentencia del Tribunal de Justicia, de 22 de enero de 2009, asunto C-473/07, cuando afirma que el BREF indica “(...) el estado en que se encuentran los conocimientos técnicos en materia de mejores técnicas disponibles” en el correspondiente sector industrial.

#### 4.2. La perspectiva económica

El factor económico siempre ha sido un condicionante del Derecho ambiental europeo. Los Tratados establecen, en efecto, que la política ambiental de la Unión debe “alcanzar un nivel de protección elevado” (art. 191.2 TFUE) pero, al mismo tiempo, exigen considerar el “desarrollo económico y social de la Unión (art. 191.3 TFUE). De ahí que las consideraciones económicas se hayan tenido en cuenta, generalmente, en la regulación ambiental de las actividades industriales<sup>38</sup>.

---

<sup>36</sup> En este sentido, Inmaculada Revuelta Pérez, (2012), La revalorización de las mejores técnicas disponibles en la Directiva de emisiones industriales: un estándar mínimo en la Unión”, *Revista Aranzadi de Derecho ambiental*, 23. “Evolución de la prevención y control integrados de la contaminación en el Derecho Europeo”, *Actualidad Jurídica Ambiental*, 80, 2018; Antonio Fortes Martín, “La revisión del tratamiento jurídico de las mejores técnicas disponibles (MTD), *Actualidad Jurídica Ambiental*, 80, 2018, las califica como “(pseudo) normas jurídicas bajo la veste de Decisión de Ejecución de la UE”.

<sup>37</sup> Inmaculada Revuelta Pérez, *El control integrado de la contaminación en el Derecho español*, Marcial Pons, 2003, pág. 263.

<sup>38</sup> El mejor ejemplo es la Directiva 84/360 en la que las consideraciones económicas estaban muy presentes, pues, entre otras cosas, exigía aplicar la “mejor tecnología que no suponga costes excesivos”.

La definición legal de MTD, como ya se ha visto, exige, a través del adjetivo “disponibles”, considerar el factor del coste económico (art. 3. 18). En concreto, la aplicación de las técnicas debe ser económica y técnicamente viable, teniendo en cuenta los costes y los beneficios. Esta cuestión no ha sufrido ningún cambio respecto de la Directiva 96/61.

La STJUE de 26 de mayo de 2011 ya puso de relieve que la aplicación de las mejores técnicas disponibles, criterio rector de la técnica de la prevención y control integrados de la contaminación, tenía en cuenta los costes y ventajas para las instalaciones industriales<sup>39</sup>.

El Tribunal de Justicia dijo:

“(…) la Directiva PCIC establece los principios reguladores de la concesión de permisos y la supervisión de las grandes instalaciones industriales, basados en un enfoque integrado y en la aplicación de las mejores técnicas disponibles, que son las más eficaces para alcanzar un elevado nivel de protección del medio ambiente, *habida cuenta de los costes y ventajas* (la cursiva es nuestra)”.

La Decisión de ejecución de la Comisión, de 10 de febrero de 2012, por la que se regulan los “Documentos de referencia MTD”, se ocupa de esta relevante cuestión. Según la misma, los BREF deben incluir información exhaustiva sobre el coste, en euros, de las técnicas (costes de inversión, funcionamiento, mantenimiento, entre otros) así como de los beneficios y el eventual ahorro que puede suponer su utilización (por ejemplo, reducción del consumo de materias primas o energía, tasas sobre los residuos); y, si es posible, la relación coste/eficacia de las mismas.

Esta información económica debe referirse, siguiendo a la Directiva 2010/75, al sector industrial en su conjunto y proyectarse tanto sobre las nuevas instalaciones como sobre las ya existentes y resulta imprescindible para determinar la viabilidad económica de las técnicas así como las posibles limitaciones a la hora de aplicarla.

La Decisión se remite, en último término, al Documento de referencia sobre los aspectos económicos y los costes de las mejores técnicas disponibles, que se publicó en 2005<sup>40</sup>. Este BREF horizontal determina la metodología de costes aplicable en este ámbito (capítulo 3); la evaluación de alternativas, esto es, la valoración de los beneficios ambientales de las técnicas para compararlos con su coste (capítulo 4); y, los aspectos a considerar en la evaluación de la viabilidad económica en el correspondiente sector (capítulo 5).

---

<sup>39</sup> Asuntos acumulados C-165/09 a C-167/09.

<sup>40</sup> “Documento de referencia sobre la economía y los efectos interambientales” (<http://www.prtr-es.es/Data/images/Resumen%20Ejecutivo%20BREF%20Cross-Media-FFF20CF276E82ACF.pdf>)

Hay que advertir que la viabilidad económica de las técnicas no siempre se evalúa en la elaboración de los BREF, por el coste que conlleva<sup>41</sup>, únicamente se lleva a cabo este análisis en caso de que se alegue que la técnica propuesta supone costes excesivos. Se presume, en suma, que las técnicas que proponen los expertos, al tener que acompañarse de datos económicos, son económicamente viables, correspondiendo la carga de la prueba a quien alega lo contrario- normalmente, el sector industrial, como reconoce el documento.

### 4.3. ¿Decisiones técnicas o políticas?

El 174. 3 TFUE exige que la política ambiental de la Unión Europea tenga en cuenta los datos científicos y técnicos disponibles y la política de mejora regulatoria emprendida por la Comisión en la última década ha puesto el acento en la base técnica de la regulación europea.

Una cuestión que cabe plantearse es si las decisiones de ejecución sobre las conclusiones sobre mejores técnicas disponibles constituyen decisiones técnicas o políticas. En este sentido, el Tribunal General ha declarado recientemente inadmisibile, por falta de afectación individual, el recurso de anulación interpuesto por la Asociación Europea del carbón y del lignito (Euracoal) contra la Decisión de ejecución de la Comisión por la que establecen las conclusiones sobre las mejores técnicas disponibles para las grandes instalaciones de combustión (Auto de 13 de diciembre de 2018)<sup>42</sup>. La parte recurrente no sólo alegaba vicios sustanciales de forma sino también la infracción de la Directiva 2010/75, de emisiones industriales, por responder dichas conclusiones a consideraciones más políticas que técnicas y establecer niveles de emisión económicamente inviables.

A nuestro juicio, se trata de decisiones políticas, dado que se aprueban por la Comisión, pero su base técnica es indudable a la luz de su ordenación en la citada Decisión de la Comisión de 2012. Los documentos de referencia MTD, en primer lugar, se elaboran en la Oficina Europea de IPPC, perteneciente al Centro Común de Investigación, es decir, al servicio científico interno de la Comisión cuya función es contribuir a la elaboración de las

---

<sup>41</sup> Dice el BREF horizontal sobre los aspectos económicos "(...) llevar a cabo evaluaciones sigue siendo un proceso costoso, por lo que es preferible no recurrir a ellas a no ser que haya un verdadero desacuerdo sobre si una técnica (o combinación de ellas) propuesta es una de las MTD".

<sup>42</sup>Asunto T-739/19. Euracoal impugnó la Decisión de Ejecución 2017/1442 de la Comisión, de 31 de julio de 2017, por la que se establecen las conclusiones sobre las mejores técnicas disponibles (MTD) conforme a la Directiva 2010/75, del Parlamento Europeo y del Consejo para las grandes instalaciones de combustión. La citada Asociación ha recurrido dicha decisión ante el Tribunal de Justicia (asunto C-172/19/P).

políticas de la Unión Europea, aportando asesoramiento científico independiente y basado en datos contrastados.

Los documentos sobre mejores técnicas disponibles se elaboran por los denominados Grupos técnicos de trabajos, compuestos por “expertos”, procedentes de la industria, administraciones estatales y organizaciones ambientales. Estos expertos, designados por el Foro, con base en “sus competencias técnicas, económicas o ambientales o bien en su conocimiento de la legislación” (ap. 4.4.1) deben recopilar la información técnica y económica relevante, presentar observaciones a la misma y verificar la calidad de los datos. La participación de los sectores industriales se coordina a través de las asociaciones industriales europeas.

La dirección de cada grupo de trabajo técnico corresponde al personal científico de la Oficina IPPC, exigiéndose al agente designado “(...) conocimientos técnicos excelentes sobre la ingeniería de los procesos, los problemas ecológicos, la normativa industrial, los procedimientos de otorgamiento de las autorizaciones ambientales y la política de medio ambiente de la UE, así como un conocimiento especial del sector industrial considerado”. Por otra parte, corresponde a la Oficina supervisar los trabajos “(...) según los principios de competencia técnica, transparencia y neutralidad”.

Los Grupos de trabajo trabajan, mayoritariamente, en red, a través de la aplicación informática específica BATIS, que garantiza la transparencia del proceso<sup>43</sup>, si bien se realizan algunas sesiones plenarios presenciales.

Los documentos de referencia MTD son fruto del acuerdo entre los actores políticos, económicos y sociales afectados por el Intercambio de información. En este sentido, se busca el consenso pero pueden existir opiniones discordantes. En estos casos, el Documento de referencia sobre MTD deberá recoger, señalando quien la expresa o apoya, todas aquellas opiniones que, a juicio del EIPPC, cumplan las siguientes condiciones: a) la información haya sido sometida a consideración de los miembros del grupo de trabajo; y, b) se ofrezca una justificación válida, esto es, “(...) respaldada por datos validados de carácter técnico o económico o relativos a los efectos sobre otros medios pertinentes en relación con la definición de MTD”.

---

<sup>43</sup> El Sistema de información sobre las MTD (BATIS) se regula en el apartado 4.7.1 de la Decisión. Únicamente tienen acceso los miembros del Foro y de los grupos de trabajo así como el personal de la Oficina y en ella se encuentra toda la información recogida salvo la que tiene carácter confidencial. Los miembros de los Grupos de trabajo tienen que cargar y registrar sus contribuciones personales si bien en casos excepcionales (por ejemplo, un libro) se permite utilizar otros métodos como el correo postal. Notificación automática diaria a los miembros de los grupos de trabajo la nueva información suministrada.

Los documentos de referencia sobre las mejores técnicas disponibles, por último, deben incluir, por último, una lista con la bibliografía y demás material de referencia (libros, informes, estudios, etc.) utilizado por el Grupo de Trabajo.

## **V. JURISPRUDENCIA EUROPEA E INTERNA: ¿ES REGLADA LA AUTORIZACIÓN AMBIENTAL INTEGRADA?**

Es muy escasa la jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre la técnica de la prevención y control integrados de la contaminación; y, en particular, respecto de la regla mejores técnicas disponibles.

La mencionada STJCE de 7 de julio de 2005, que declaró el incumplimiento Grecia de la Directiva 84/360, relativa a la lucha contra la contaminación atmosférica procedente de las instalaciones industriales, por no haber adaptado una central térmica a la exigencia de aplicar la mejor tecnología disponible, reviste interés pero no es extrapolable puesto que, como ya se ha señalado, la configuración del estándar tecnológico era distinta (planteamiento sectorial-contaminación atmosférica; enfoque maximalista –mejor tecnología-, flexibilidad e imprecisión, etc.) y los desarrollos normativos tampoco son comparables, pues entonces no existía una definición legal ni tampoco documentos de referencia sobre la mejor tecnología disponible.

Centrándonos ya en la jurisprudencia sobre la técnica del control integrado de la contaminación existen pronunciamientos sobre los documentos de referencia sobre mejores técnicas disponibles (BREF) aunque se refieren a la delimitación del ámbito de aplicación de la Directiva. La Sentencia del Tribunal de Justicia, de 22 de enero de 2009, asunto C-473/07, interpreta, respondiendo a una cuestión prejudicial, el concepto de “aves de corral” de la Directiva 96/61, en el sentido de que debían entenderse incluidas las codornices, perdices y palomas, pese a no estar contempladas en el correspondiente BREF. El Tribunal de Justicia recordó que este documento no tenía carácter vinculante y no interpreta el ámbito de aplicación de la Directiva aunque, esto es relevante a nuestros efectos, reconoció que indicaba (...) el estado en que se encuentran los conocimientos técnicos en materia de mejores técnicas disponibles” en el correspondiente sector industrial.

Al margen de ello, hay que advertir los BREF están produciendo efectos jurídicos más allá de la técnica del control integrado de la contaminación. El Tribunal de Justicia los ha empleado en la fiscalización de otras normas ambientales, como la Directiva de residuos. El Auto del Tribunal de Justicia, de 15 de enero de 2004, utilizó BREF del sector del refinado

del petróleo y del gas para determinar la calificación del coque de petróleo como residuo, en el marco de una cuestión prejudicial elevada en un proceso penal<sup>44</sup>.

Estos documentos han jugado un papel destacado en la aplicación del régimen de comercio de emisiones pues la Comisión ha utilizado sus datos (niveles de emisión, técnicas más eficaces, entre otros) para regular algunas cuestiones técnicas. En este sentido, el Tribunal de Justicia ha rechazado que la Comisión haya vulnerado el amplio margen de apreciación que le corresponde para regular temas técnicos (SSTJUE de 8 de septiembre de 2016, *Borealis*<sup>45</sup>; 26 de octubre de 2016, *Yara Suomi*<sup>46</sup>; y, 26 de julio de 2017, *Arcelor*<sup>47</sup>).

En la jurisprudencia interna son abundantes los pronunciamientos sobre mejores técnicas disponibles, centrados en la aplicación de los valores límite de emisión, aunque las soluciones son, a veces, contradictorias, lo que es comprensible a la vista de la imprecisión de la, derogada, Ley 16/2002, de prevención y control integrados de la contaminación, al establecer los criterios de otorgamiento de la autorización ambiental integrada y regular esta novedosa regla.

Parece claro que el cambio que planteamiento que suponía la adopción del criterio mejores técnicas disponibles no caló inicialmente. El Tribunal Supremo sostuvo, en la STS de 25 de enero de 2013, que la autorización ambiental integrada tenía carácter reglado y que la Administración no podía fijar en ella valores límite emisión si no existía previamente una norma de alcance general (estatal o autonómica) que les diera cobertura. Esta decisión desestima el recurso de casación interpuesto por la Junta de Comunidades de Castilla-La

---

<sup>44</sup> Asunto C- 235/02. El Tribunal afirma “(...) por lo que se refiere al coque de petróleo producido y utilizado en una refinería de petróleo, procede tener en cuenta las indicaciones del documento publicado por la Comisión en aplicación del artículo 16, apartado 2, de la Directiva 96/61/CE del Consejo, de 24 de septiembre de 1996, relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación (DO L 257, p. 26), relativo al intercambio de información entre los Estados miembros y las industrias interesadas sobre las mejores técnicas disponibles de explotación para alcanzar un nivel general elevado de protección del medio ambiente en su conjunto, las correspondientes normas de control y su evolución en el ámbito del refinado del petróleo y del gas, documento denominado habitualmente BREF, así como el conjunto de las circunstancias existentes en la refinería de que se trate, que incumbe verificar en cada caso al órgano jurisdiccional que conozca del litigio”.

<sup>45</sup> Asunto C-180/15. El Tribunal de Justicia afirma: “(...) del considerando 11 de la Decisión 2011/278 se deriva que, cuando no había datos disponibles o los datos recogidos no se atenían a la metodología de determinación de las referencias, los valores correspondientes se obtuvieron sobre la base de la información sobre los niveles actuales de emisión y consumo y sobre las técnicas más eficaces, procedente principalmente de los documentos de referencia sobre las mejores técnicas disponibles (BREF), elaborados de conformidad con la Directiva 2008/1. En particular, ante la falta de datos relativos al tratamiento de los gases residuales, a las exportaciones de calor y a la producción de electricidad, los valores de las referencias de producto del coque y del metal caliente se obtuvieron a partir de cálculos de las emisiones directas e indirectas, basados en la información sobre los flujos de energía pertinentes indicados en los BREF correspondientes y en los factores de emisión por defecto establecidos en la Decisión 2007/589 (...) en esas circunstancias, la Comisión no ha sobrepasado los límites de su facultad de apreciación al determinar las referencias con arreglo al artículo 10 bis, apartado 2, de la Directiva 2003/87”.

<sup>46</sup> Asunto C- 506/14.

<sup>47</sup> Asunto C-80/16.

Mancha contra la STSJ de Castilla La Mancha, que declaró ilegales las condiciones impuestas en la autorización ambiental integrada (entre otras, valores límite de emisión para determinados contaminantes) a una planta de ciclo combinado. La Sentencia, tras calificar la autorización ambiental integrada como reglada, negó la posibilidad, por razones de seguridad jurídica, de que la Administración ambiental impusiera en ellas valores límite de emisión no previstos previamente con carácter general en una norma (estatal o autonómica). Dice la Sentencia:

“(…) sea cual sea el grado de determinación o precisión del artículo 7.1 de la Ley 16/2002, para fijar los valores límites de emisión, lo cierto es que en la autorización integrada deben ser de aplicación las normas que regulan ese ámbito sectorial en concreto. Sin que puedan introducirse en una autorización unos límites ambientales no previstos por el ordenamiento jurídico, ni estatal ni autonómico, y que, por tanto, quedan al albur de la expedición de cada autorización ambiental integrada. Esta solución que se defiende en casación pulveriza la seguridad jurídica y supone una quiebra de las más elementales exigencias para la realización de cualquier actividad que tenga algún efecto contaminante”.

La solución de la Sentencia nos parece desacertada pues impide, de facto, aplicar el criterio mejores técnicas disponibles. Sobre la calificación de la autorización ambiental integrada como reglada, baste señalar que la misma se basó exclusivamente en su naturaleza de acto autorizatorio y no llegó a analizar la regulación de los criterios de concesión establecidos en la Ley 16/2002. El Tribunal no valoró si el legislador preveía una aplicación mecánica de criterios cerrados, que no dejaban espacio decisorio a la Administración, como ocurre con las potestades regladas; o, si reconocía a aquélla algún margen de apreciación para fijar las condiciones (entre otras, los valores límite de emisión)<sup>48</sup>.

---

<sup>48</sup> La Sentencia, antes de analizar los motivos de infracción de la Ley 16/2002 alegados, hizo una consideración general sobre la autorización ambiental integrada. Tras poner de relieve su carácter integrado y la simplificación procedimental que supone concluye “(…) 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. 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”.

Por el contrario, consideramos correcta la STSJ de Extremadura, de 26 de julio de 2011, que desestimó el recurso interpuesto por el titular de una autorización ambiental integrada contra los límite de emisión impuestos en la misma de conformidad con el correspondiente BREF y más severos que los establecidos, con carácter general, en la normativa de contaminación atmosférica. El Tribunal recordó que “(...) se trata de valores mínimos” que según los criterios de la Ley 16/2002 y que “se puede imponer un límite de emisión menor que el establecido en aquella norma de 1975” siempre que esté motivado. Y, a estos efectos, entendió que las condiciones estaban debidamente motivadas en el BREF.

Exponentes posteriores de la doctrina sentada por el Tribunal Supremo en la citada Sentencia son, entre otras, las STS de 5 de noviembre de 2015; la STSJ del País Vasco, de 17 de diciembre de 2013; o, la reciente STSJ de Cataluña, de 5 de octubre de 2018, que estima el recurso interpuesto por la empresa titular de la autorización ambiental integrada contra la misma y anula los valores límite de emisión fijados para determinadas sustancias (formaldehído, carbono orgánico total y compuestos orgánicos volátiles). Esta decisión, fundamentada en la citada jurisprudencia del Tribunal Supremo que niega la posibilidad de fijar valores límite sin respaldo normativo previo, no tiene en cuenta que los valores impuestos figuraban en el BREF del correspondiente sector.

Algunos pronunciamientos más recientes del Tribunal Supremo, sin embargo, contradicen dicha doctrina. Es el caso de la STS de 7 de julio de 2015, que desestima el recurso de casación interpuesto por una asociación ambiental contra la STSJ de Cataluña que no apreció motivos de ilegalidad en las autorizaciones concedidas a varias instalaciones industriales por permitir emisiones de mercurio. La demanda sostenía que el uso de mercurio en los procesos productivos vulneraba la obligación de utilizar las mejores técnicas disponibles establecida en el Derecho europeo e interno debido a que la tecnología que usaban no figuraba en el BREF del sector, que había identificado otras tecnologías (en concreto, diafragma sin amianto y de membrana).

A nuestros efectos, lo que interesa resaltar es el reconocimiento del Alto Tribunal, tras analizar los criterios de concesión de la autorización ambiental integrada (en particular, las mejores técnicas disponibles) en la normativa interna y en la Directiva, de que los valores límite de emisión se fijan individualmente en cada autorización, teniendo en cuenta los aspectos particulares del caso (tipo de instalación y efectos ambientales). Dice la Sentencia:

“(...) conviene precisar que los valores límite de emisión (en adelante VLE) no son definidos con carácter general y con respecto a categorías de actividades, y ello a salvo el supuesto excepcional del artículo 7.2 LPCIC y del artículo 7.3 LPCIC, sino

que se establecen y concretan con carácter individual en la autorización que se conceda para la concreta instalación industrial que en cada caso se trate. En definitiva debe partirse de las características propias y concurrentes en cada una de las instalaciones y sus efectos contaminantes que no tienen por qué ser los mismos que los del resto de instalaciones industriales de su mismo sector de actividad, esto es, se debe proceder a una fijación individualizada de los VLE, sin que los mismos puedan venir determinados de forma general para un conjunto de instalaciones”.

Esta Sentencia aclara el papel de las mejores técnicas disponibles en el sistema de la derogada Ley 16/2002, poniendo de relieve el amplio margen decisorio que tiene la Administración en el otorgamiento de estas autorizaciones habida cuenta de los diversos criterios que debe conjugar. Como establece el Tribunal Supremo:

“(…) las MTD constituyen un referente indispensable para la concreción individualizada de los VLE, pero en modo alguno el único que la Administración ambiental deba considerar. De ahí que las características técnicas de la propia instalación, el lugar exacto en el que esa instalación está ubicada y por último las condiciones ambientales que tenga ese concreto emplazamiento son también factores a observar en la fijación de los VLE”.

Avanzando en esta línea, cabe mencionar la STSJ de Extremadura, de 19 de noviembre de 2013, confirmada por la STS de 5 de noviembre de 2015, que consideró conforme a Derecho la denegación de la autorización ambiental integrada a una empresa existente de tratamiento de subproductos cárnicos, debido a que el informe de la Administración autonómica consideraba que las modificaciones propuestas para adaptarse a las mejores técnicas disponibles, al margen del coste económico, “no alcanzarían los óptimos beneficios deseables en lo relativo a la subsanación del problema de olores” dada la ubicación de la fábrica y la afectación de los olores a una zona residencial próxima, al igual que el del Ayuntamiento de Mérida, que propuso la denegación al no ser técnicamente posible garantizar la supresión total de las molestias por olores nauseabundos”. El Tribunal Supremo entiende que “la denegación de la autorización ambiental integrada no es contraria a la Ley 16/2002 ni tampoco al principio de proporcionalidad a la vista de las circunstancias del caso.

Por otra parte, existen ya pronunciamientos sobre revisiones de la autorización ambiental integrada debidas a la aprobación por la Comisión de “conclusiones sobre mejores técnicas disponibles”, en cumplimiento de la Directiva 2010/75, de emisiones industriales, esto es, en un plazo máximo de cuatro años desde su publicación (arts. 21.3 de la Directiva 2010/75 y 26.2 del Texto Refundido de la Ley de Prevención y control integrados de la contamina-

ción). La STSJ de Asturias, de 5 de noviembre de 2018, desestima el recurso de una coquería que se oponía a dicha revisión alegando que los valores de emisión establecidos eran arbitrarios y económicamente inviables, por falta de acreditación de la supuesta inviability.

El último pronunciamiento destacable se refiere al mandato de aplicar las mejores técnicas disponibles que contiene el art. 100.2 del Texto Refundido de la Ley de Aguas respecto de las autorizaciones de vertido, por afectar a una instalación no sujeta a la Ley 16/2002, de prevención y control integrados de la contaminación (central nuclear de Garoña). La STS de Castilla- León, de 9 de octubre de 2015, declara conforme a derecho la resolución de la Confederación Hidrográfica del Ebro, que revisó la autorización de vertido de aguas residuales al río Ebro, imponiendo condiciones más rigurosas como la obligación de utilizar alternativas al sistema de refrigeración utilizado como las descritas en el BREF de la Comisión Europea; mayores controles de los vertidos; o, determinados niveles de temperatura. La Sala consideró debidamente justificadas las medidas impuestas por la Administración hidráulica siendo decisivo que figuraban en el BREF.

## VI. CONSIDERACIÓN FINAL

La progresión del empleo del criterio “mejores técnicas disponibles” en el Derecho ambiental ha sido extraordinaria desde la aprobación de la Directiva 96/61, de prevención y control integrados de la contaminación. Encontramos, hoy en día, mandatos, más o menos precisos, de aplicar las mejores técnicas disponibles en numerosas leyes de protección ambiental; y, hasta en la ordenación de otras materias más o menos próximas, como el sector energético o el urbanismo, aunque los mismos no dejan de ser, mayoritariamente, meros *desiderátums*, por su enunciado programático y la inexistencia de estándares técnicos que los concreten a disposición de las Administraciones Públicas y resto de interesados.

La técnica de la prevención y control integrados de la contaminación industrial, “buque insignia” del criterio mejores técnicas disponibles en el Derecho europeo e interno, parece haber logrado la vieja aspiración del Derecho positivo ambiental de embridar el cambiante mundo de la técnica, al haberse establecido un sistema regulador de ámbito europeo (no parece factible, por su coste, algo similar en el plano estatal) que está concretando periódicamente los estándares exigibles a las fuentes contaminantes afectadas en función de sus avances.

La fórmula utilizada por la Comisión Europea es innovadora. Los estándares técnicos razonablemente exigibles no los determina directamente esta institución europea ni ha recurrido a normas técnicas sino que, para garantizar el interés público ambiental, ha establecido un procedimiento normativo formalizado, en el que participan la industria afectada y los fabricantes de tecnologías limpias - que son los que disponen de la información y conocimientos necesarios- y resto de interesados (asociaciones ambientales, autoridades estatales, etc.).

Este “singular” proceso regulatorio europeo, en el que se buscan soluciones técnicas consensuadas entre los expertos, ha sido valorado muy positivamente por la OCDE y por la propia Comisión Europea, tanto por su proyección internacional (países como Rusia, Corea del Sur o Israel, han adoptado en enfoque europeo de las MTD<sup>49</sup>) como por su adecuación a las actuales exigencias de mejora regulatoria (base científica, dimensión participativa, etc.). Dice la Comisión:

“El «Proceso de Sevilla» que sustenta el desarrollo de los BREF es un proceso técnico único, inclusivo y basado en hechos (...). La Comisión cree que este enfoque colaborativo, si bien no necesariamente es factible en todo el resto de las áreas, es un excelente ejemplo de una mejora de la legislación en la práctica”.

Se observa, en todo caso, la expansión de la política regulatoria mejores técnicas disponibles a otros instrumentos ambientales, como la Directiva 2015/2193, sobre la limitación de las emisiones a la atmósfera de determinados agentes contaminantes procedentes de las instalaciones de combustión medianas; o, al Sistema comunitario de ecogestión y ecoauditorias, respecto de las “mejores prácticas de gestión ambiental” (MPGA) que deben aplicar las organizaciones adheridas<sup>50</sup>. Es más, el sistema de la Directiva 96/61 se ha extendido incluso al sector energético, en concreto a las Redes y a los contadores inteligentes<sup>51</sup>, existiendo ya un Documento de Referencia sobre las Mejores Técnicas Disponibles (BREF) en este campo<sup>52</sup>.

---

<sup>49</sup> Véanse, ODCE Guiding Principles of Effective Environmental Permitting Systems (2005); y, OECD Project on best available techniques for preventing and controlling industrial chemical pollution (2017); y, el Informe de la Comisión sobre la aplicación de la Directiva 2010/75, publicado en 2017, que señala que estos países están desarrollando regímenes de autorizaciones industriales basados en los enfoques MTD y BREF de la UE, COM (2017) 727.

<sup>50</sup> La Comisión Europea, a través del Centro Común de Investigación, ha aprobado ya varios documentos de referencia sobre las “mejores prácticas de gestión ambiental”.

<sup>51</sup> Recomendación 2012/148 de la Comisión, de 9 de marzo de 2012, relativa a los preparativos para el despliegue de los sistemas de contador inteligente.

<sup>52</sup> “Best Available Techniques Reference Document for the cyber-security and privacy of the 10 minimum functional requirements of the Smart Metering Systems”, de 07/11/2016

**BIBLIOGRAFÍA**

AGUDO GONZÁLEZ, J. *El control de la contaminación: técnicas jurídicas de protección ambiental*, Montecorvo.

BETANCOR RODRÍGUEZ, A., *Derecho del medio ambiente*, La Ley, 2014.

- Valores límites 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* nº 29, 2012.

ESTEVE PARDO, J., *Técnica, Riesgo y Derecho*, Ariel, 1999.

- “La adaptación de las licencias a la mejor tecnología disponible, *Revista de Administración Pública*, 149, 1999.
- *Autorregulación. Génesis y efectos*, Aranzadi, 2002.

FORTES MARTÍN, A. “En torno al empleo de las mejores técnicas disponibles como vestigio del moderno derecho administrativo ambiental”, *Revista General de Derecho Administrativo*, nº 14.

- “Las mejores técnicas disponibles, versión 4.0 (o de la normatividad inmanente a las mejores técnicas disponibles en su nueva condición de *euro-meaning technical regulations*), *Revista Vasca de Administración Pública*, 99-100, 2014.
- “La revisión del tratamiento jurídico de las mejores técnicas disponibles (MTD), *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 80, 2018.

GUTIERREZ ALONSO, J.J. La cláusula "mejores técnicas disponibles" versus el criterio de neutralidad tecnológica y su aplicación en el derecho administrativo español», *REDA* núm. 128, 2005.

KESTERSON A. (2018) Implementing the Industrial Emissions Directive: The UK Environmental Permitting Regime for High-Risk Activities. In: Foreman J. (eds) *Developments in Environmental Regulation*. Palgrave Studies in Environmental Policy and Regulation. Palgrave Macmillan, Cham DOI [https://doi.org/10.1007/978-3-319-61937-8\\_6](https://doi.org/10.1007/978-3-319-61937-8_6) Acceso [11/4/2018](https://doi.org/10.1007/978-3-319-61937-8_6)

MARTÍN MATEO, R., *Manual de Derecho Ambiental*, Trivium, 1999.

MEILÁN GIL, J. L., *La "cláusula de progreso" en los servicios públicos*, Instituto de Estudios Administrativos, 1968;

- *Progreso tecnológico y servicios Públicos*, Civitas, 2006.

PERNAS GARCÍA, J. J., *Estudio jurídico sobre la prevención de la contaminación industrial: la autorización ambiental integrada*, Atelier, Barcelona, 2004.

- "La transposición de la directiva de emisiones industriales y su incidencia en la ley 16/2002 de prevención y control integrados de la contaminación", *Actualidad Jurídica Ambiental*, 2013

QUINTANA LÓPEZ, T. "Algunas cuestiones sobre la cláusula de progreso en el contrato de concesión de obras públicas", *Revista Española de Derecho Administrativo* 131, 422-444, 2006

REVUELTA PÉREZ, I., *El control integrado de la contaminación en el Derecho español*, Marcial Pons, 2003.

- "La interpretación del Tribunal de Justicia de la regla "mejores técnicas disponibles": en particular, su aplicación a las instalaciones existentes (comentario a la sentencia de 7 de julio de 2005, asunto C-364/03", *Revista Aranzadi de derecho ambiental*, 9, 2006, págs. 137-150.

- "La revalorización de las mejores técnicas disponibles en la directiva de emisiones industriales: un estándar ambiental mínimo en la Unión", *Revista Aranzadi de derecho ambiental*, 23, 2012.

- "Evolución de la prevención y control integrados de la contaminación en el Derecho Europeo", *Actualidad Jurídica Ambiental*, 80, 2018.

TARRÉS VIVES, M., "Las mejores técnicas disponibles en materia ambiental: fórmulas para su determinación", en ESTEVE PARDO (Dir.), *Derecho del medio ambiente y Administración Local* (2ª ed.), Fundación Democracia y Gobierno Local, 2006.

VALENCIA MARTÍN, G. «El régimen jurídico del control integrado de la contaminación», *Noticias de la Unión Europea*, 153, 1997.

- "La prevención y control de las emisiones en la Ley de calidad del aire y protección de la atmósfera", *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, 17;

WAGNER, W. E., “The Triumph of Technology-based standards”, *Illinois Law Review* 83, 2000