

Situación actual del proceso del proceso de implementación y aplicación de la Ley de Prevención y Control Integrados de la Contaminación (LPCIC).

Autor principal: Antonio Ferrer Márquez

Institución: Instituto Sindical de Trabajo, Ambiente y Salud (ISTAS-CCOO)

Teléfono: 91 449 10 40

E-mail: aferrer@istas.ccoo.es

Otros autores: Ángel Muñoa Blas, María Torres Marañón

Índice

1. Introducción
2. Análisis y conclusiones del Informe EPER 2003
 - 2.1 Metodología
 - 2.2 Declaraciones disponibles al público
 - 2.3 Parámetros para la comparación de declaraciones
 - 2.4 Metodología empleada para el cálculo de emisiones. Fiabilidad de los datos.
 - 2.5 Conclusiones del análisis del Informe EPER 2003
3. Análisis y conclusiones del estado actual del proceso de solicitud y otorgamiento de la Autorización Ambiental Integrada. Grado de cumplimiento normativo
 - 3.1 Metodología
 - 3.2 El proceso de otorgamiento de la Autorización Ambiental Integrada hasta el año 2004
 - 3.3 Situación del proceso a fecha de octubre de 2005
 - 3.3.1 Autorizaciones Ambientales Integradas solicitadas
 - 3.3.2 Autorizaciones Ambientales Integradas otorgadas
 - 3.3.3 Solicitudes de Autorización Ambiental Integrada denegadas
 - 3.3.4 Duración media del proceso de tramitación de la Autorización Ambiental Integrada
 - 3.3.5 Dotación de recursos humanos
 - 3.3.6 Contenido de la Autorización Ambiental Integrada: metodología para el establecimiento de los VLE y las prescripciones generales de la Autorización Ambiental Integrada.
4. Conclusiones finales

1. Introducción

El presente documento recoge parte del estudio *Aplicación de los requisitos legales y aspectos ambientales de la Ley 16/2002, de Prevención y Control integrados de la Contaminación (LPCIC)*, elaborado por el Instituto Sindical de Trabajo, Ambiente y Salud (ISTAS-CCOO) en el año 2005, y que contó con la financiación del Fondo Social Europeo y de la Fundación Biodiversidad.

El contenido de este estudio abarcaba un amplio número de cuestiones y aspectos que no pueden ser abordados y recogidos en este documento de síntesis. Sin embargo, hemos considerado oportuno aludir a dos procesos estrechamente relacionados con la implementación y la aplicación de la LPCIC: el Registro EPER y la Autorización Ambiental Integrada.

El análisis realizado en torno al Registro EPER se refiere a la Declaración de emisiones del año 2003 (última disponible en la fecha de elaboración del estudio). Por su parte, el análisis de la marcha del proceso de la Autorización Ambiental Integrada se refiere a la situación registrada en fecha de Octubre de 2005.

Por lo tanto, consideramos que ambos constituyen una fuente de información que puede aportar datos relevantes sobre la incidencia y la marcha del proceso configurado por la Ley de Prevención y Control Integrados de la Contaminación.

Asimismo, incorporamos las principales conclusiones derivadas del estudio y que fueron recogidas en el documento principal.

2. Análisis y conclusiones del Informe EPER 2003

En las fechas en las que fue elaborado el estudio del que forma parte este documento de síntesis todavía no se había publicado el informe EPER correspondiente a las emisiones del año 2004.

Por ello, fue objeto de estudio el informe EPER referido a las emisiones de 2003.

En el análisis del mismo, no se pretendía realizar una explotación de los datos en términos de conocer la incidencia ambiental de las empresas afectadas por la LPCIC que comunican sus emisiones contaminantes a este Registro, sino que el propósito era valorar si la configuración actual del mismo y los datos en él contenidos sirven, eficazmente, para la consecución de algunos de los objetivos pretendidos con su creación.

En concreto, se pretendía poner de manifiesto si, a partir de la información pública disponible en el Registro EPER, los ciudadanos pueden conocer la realidad contaminante de las instalaciones sitas en su entorno y, por ende, la calidad ambiental del mismo, así como valorar la evolución de las emisiones contaminantes de estas instalaciones y, con ello, apreciar la mejora o deterioro de la calidad ambiental del espacio donde están establecidas. Igualmente, se pretende valorar también, si les puede servir para comprobar el cumplimiento de los compromisos adoptados por las empresas para reducir sus emisiones contaminantes.

Desde la perspectiva de las empresas, se pretendía concluir si éstas disponen, a partir de los datos públicos del Registro, de una información válida para poder comparar su comportamiento ambiental, referido a sus emisiones, con el de empresas similares.

Es necesario recordar que el Registro EPER debe entenderse como un instrumento creado para avanzar en el cumplimiento del Convenio de Aarhus y de las Directivas europeas que lo traspusieron¹, con el fin de garantizar el derecho del público a acceder a la información ambiental y la participación del mismo en los procesos de toma de decisiones en temas medioambientales. En este sentido, en el Documento de orientación para la realización del EPER se establece que *“el EPER debe considerarse además en la perspectiva del Convenio de Aarhus (1998) sobre el «Acceso a la información, participación del público en las decisiones y acceso a la justicia en asuntos medioambientales». De especial interés es el artículo 5 sobre la recopilación y difusión de la información de carácter medioambiental, que incluye la revelación de información sobre fuentes contaminantes a través de redes públicas. En el Convenio de Aarhus, todas las partes acordaron difundir públicamente los datos relativos a las emisiones y utilizar los PRTR² como instrumento para el seguimiento de los progresos realizados en materia de acción medioambiental. En el marco de este Convenio, se pretende desarrollar un instrumento legalmente vinculante para los PRTR y formular los requisitos mínimos de un sistema de inventarios obligatorios de este tipo para todas las Partes implicadas de la CEPE”*.

¹ Directiva 2003/4 CE relativa al acceso del público a la información medioambiental y por la que se deroga la Directiva 90/313/CEE y la Directiva 2003/35/CE por la que se establecen medidas para la participación del público en la elaboración de determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente y por la que se modifican, en lo que se refiere a la participación del público y el acceso a la justicia, las Directivas 85/337/CEE y 96/61/CE.

² PRTR: inventario de emisiones y transferencia de contaminantes. En la Agenda 21, elaborada en la Conferencia de la Comisión Económica para Europa de la ONU (CEPE) de Río de Janeiro (1992), se animaba a todos los países a reducir y controlar sus emisiones al medio ambiente y a realizar un seguimiento de los resultados obtenidos en este ámbito. La OCDE introdujo el inventario de emisiones y transferencias de contaminantes (PRTR) como herramienta útil de seguimiento e instrumento adecuado para la difusión pública de este tipo de información (1996).

Igualmente, otro de los propósitos pretendidos a través de la transparencia en la información dispuesta en este Registro es impulsar la mejora ambiental de las empresas, ya que la presión que puede ejercer sobre las mismas la divulgación de sus emisiones contaminantes les puede animar a la adopción de tecnología que reduzca estas emisiones.

Algunos de los beneficios que se pueden alcanzar con un Registro veraz y fiable, enumerados en el Documento de orientación para la realización del EPER de la Comisión Europea, son:

- Obtener una información integrada y fiable para el desarrollo de políticas medioambientales efectivas, tanto por parte de las empresas como de la Administración.
- La Administración puede encontrar en el Registro un instrumento con el que poder calibrar los avances y logros de sus políticas ambientales.
- Fortalecimiento del compromiso de los ciudadanos con los problemas ambientales, a través del conocimiento de la realidad contaminante de las empresas y del entorno que les rodea.
- Posibilidad de que las empresas comparen su comportamiento ambiental con otras empresas que desarrollen actividades similares, lo que les incentivaría a desarrollar actuaciones de mejora en ese sentido.

Por ello, la explotación parcial de algunos de los datos contenidos en este Registro y que va a ser desarrollada a continuación tiene la finalidad, ya señalada, de conocer si la configuración actual del mismo y los datos públicos en él contenidos lo convierten en una herramienta válida de información ambiental en el sentido expuesto en el párrafo anterior.

2.1. Metodología

Las fuentes de información utilizadas para documentar el análisis de la Declaración EPER 2003 han sido los datos registrados en el propio Registro EPER y los datos aportados por las CCAA. Para recabar estos últimos se efectuó una solicitud de información ambiental³ a los órganos competentes en materia de prevención y control integrado de la contaminación de las distintas CCAA del Estado.

La solicitud escrita de información ambiental fue contestada en total por 10 CCAA⁴. El modelo de solicitud enviado a los órganos competentes fue el mismo para todas y cada una de las CCAA.

La contestación fue recibida en el plazo legal de un mes, establecido por la Directiva 2003/4/CE⁵ relativa al acceso del público a la información medioambiental y por la que se deroga la Directiva 90/313/CEE, en el caso de las CCAA de La Rioja, Murcia, Castilla La Mancha y Navarra (esta CCAA se acogió al plazo excepcional de dos meses que

³ Esta solicitud se refería a información relativa tanto al proceso de AAI como al Registro EPER.

⁴ Un caso particular lo representa la Comunidad Autónoma de Andalucía, de la que sí se tiene amplia información, ya que los datos relativos a esta CCAA se obtuvieron en el marco de una satisfactoria relación de trabajo entre CCOO y la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía, la cual se materializó en el desarrollo de una serie de entrevistas y acciones conjuntas de divulgación de las que se derivó una información cualitativa y cuantitativa de calidad. Igualmente, es preciso recordar que Andalucía no ha comunicado los datos de emisiones relativas a la Declaración EPER 2003 al estar en fase de validación.

⁵ Esta Directiva debería haber sido traspuesta en febrero de 2005. En la actualidad esta en fase de Propuesta de Proyecto de Ley en el Parlamento (Enero 2006).

establece la Directiva, comunicando formalmente este hecho en una contestación recibida dentro del plazo de un mes desde nuestra solicitud). Las CCAA de Asturias, Canarias y País Valenciano contestaron dentro del plazo de dos meses establecido en la Ley 38/1995 de libre acceso a la información en materia de medio ambiente. El resto de CCAA no atendieron a esta primera solicitud de información.

Se efectuó una segunda solicitud, transcurridos dos meses y medio desde la primera, contestando, fuera del plazo de dos meses desde el envío de la misma, las CCAA de Aragón, Galicia y Madrid.

Castilla y León contestó arguyendo un defecto de forma en nuestra solicitud (fue la misma solicitud para todas las CCAA, la cual fue atendida por una mayoría de las mismas), solicitando que se enmendaran tales defectos para tener en consideración la misma.

El resto de CCAA (País Vasco, Catalunya, Cantabria, Extremadura y Baleares) no atendieron tampoco a esta segunda solicitud.

Respecto a la información pertinente al Registro EPER contenida de la citada solicitud se hacía referencia a los siguientes parámetros:

- Nº de instalaciones que debían comunicar sus emisiones.
- Nº de instalaciones que comunicaron sus emisiones.
- Nº de empresas que superan un umbral de notificación.
- Sustancias no declaradas.
- Sustancias que no hayan superado el umbral de notificación.
- Sustancias que aparecen con mayor frecuencia.

La información recogida a continuación está estructurada de acuerdo a los siguientes criterios y parámetros:

1. Declaraciones:

- Número de declaraciones disponibles en el EPER 2003.
- Evolución de las declaraciones de carácter público contenidas en el Registro EPER.
- Comparativa entre las instalaciones que deben declarar sus emisiones y las que han efectuado esta declaración.
- Comparativa entre las instalaciones que declaran al EPER 2003 y las instalaciones que superan algún valor umbral de notificación.

2. Sustancias:

- Número de sustancias no recogidas en el EPER 2003.
- Número de sustancias no declaradas al EPER 2003.

3. Datos para la comparación de declaraciones:

- Instalaciones que declaran datos de producción.
- Instalaciones que declaran datos de producción.
- Instalaciones que declaran datos de horas trabajadas.

4. Metodología empleada para el cálculo de emisiones. Fiabilidad de los datos:

- Métodos de medición de los datos de emisiones de carácter público del EPER 2003 (medidos, calculados o estimados).
- El esfuerzo de análisis realizado en este estudio supone una primera aproximación a la realidad del Registro EPER que debe ser completada, a posteriori, con la perspectiva aportada por las sucesivas declaraciones en los próximos años.

2.2. Declaraciones disponibles al público

El número de declaraciones⁶ disponibles al público⁷ en el Registro EPER 2003 es de 1.233.

Tabla 3: Declaraciones al Registro EPER 2003, por CCAA y epígrafes de la LPCIC

EPER 2003	Andalucía	Asturias	Aragón	Baleares	Canarias	Cantabria	Castilla La Mancha	Castilla y León	Cataluña	Ceuta y Melilla	Euskadi	Extremadura	Galicia	La Rioja	Madrid	Navarra	Murcia	País Valenciano	Total empresas con declaración pública	Total instalaciones afectadas por LPCIC	% total empresas afectadas por la LPCIC
Instalaciones de combustión (Epígrafe 1 LPCIC)	-	6	3	4	1	4	3	8	7	0	6	0	4	0	2	4	3	2	64	106	60,37 %
Producción y transformación de metales (Epígrafe 2 LPCIC)	-	8	9	0	8	8	1	9	13	0	49	4	4	1	10	5	3	6	131	410	31,95 %
Industrias minerales (Epígrafe 3 LPCIC)	-	4	5	2	0	4	0	10	26	0	9	3	5	2	4	5	3	2	82	710	11,54 %
Industria química (Epígrafe 4 LPCIC)	-	3	6	0	0	7	1	5	22	0	13	0	2	0	2	2	2	2	66	468	14,10 %
Gestión de residuos (Epígrafe 5 LPCIC)	-	1	5	1	2	2	2	11	4	1	13	4	1	2	5	0	1	0	57	325	17,53 %
Industria del papel y cartón (Epígrafe 6 LPCIC)	-	1	5	0	0	2	1	4	6	0	13	0	1	0	2	3	0	4	42	105	40 %
Industria textil (Epígrafe 7 LPCIC)	-	1	0	0	0	1	0	0	2	0	1	0	0	0	0	0	0	4	9	39	23,07 %
Industria del cuero (Epígrafe 8 LPCIC)	-	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	5	20 %
Industria agroalimentaria (Epígrafe 9 LPCIC)	-	2	74	0	1	5	3	207	258	0	8	43	6	3	6	71	19	39	746	2533	29,45 %
Disolventes orgánicos (Epígrafe 10 LPCIC)	-	0	3	0	0	2	0	7	4	0	8	0	1	2	4	2	1	2	34	82	41,46 %
Industria del carbono (Epígrafe 11 LPCIC)	-	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	2	50 %
Total instalaciones que superan umbral notificación		26	110	7	12	35	11	261	343	1	120	54	24	10	35	93	32	61	1233	-	-
Total instalaciones afectadas por EPER	642	64	629	30	47	64	216	602	1197	1	258	142	280	43	153	164	80	370	4949	-	-

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Registro EPER 2003

⁶ Cuando se alude a declaraciones disponibles se hace referencia no a todas las emisiones declaradas por una instalación, sino a sólo a aquellos datos de emisión recogidos en su declaración que superan los valores umbrales, en virtud de lo cual tienen que ser de carácter público.

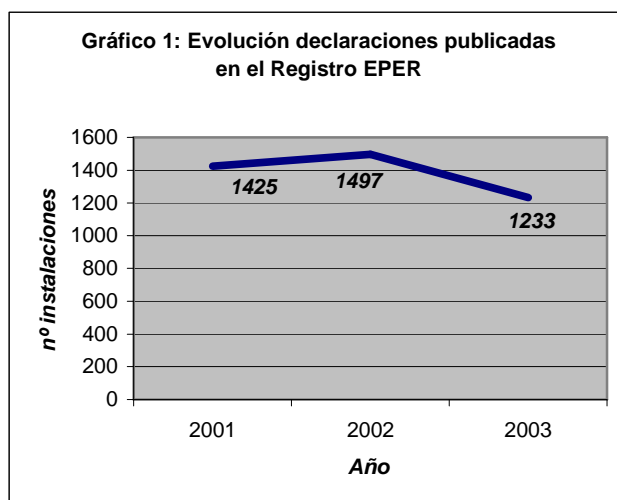
⁷ No existen datos publicados en el EPER 2003 referentes a Andalucía.

Tabla 4: Evolución de declaraciones públicas al Registro EPER 2001-2003

Año	Andalucía	Ceuta y Melilla	Aragón	Canarias	Cantabria	Castilla y León	Castilla-La Mancha	Cataluña	Euskadi	Extremadura	Galicia	La Rioja	Baleares	Madrid	Navarra	Pais Valenciano	Asturias	Murcia	TOTAL
2001	222	0	433	10	27	94	70	242	106	28	26	2	6	20	70	38	26	6	1425
2002	332	1	100	13	35	192	0	366	107	58	24	10	6	39	91	66	23	34	1497
2003	1	110	12	35	260	11	343	120	54	24	10	7	35	92	61	26	32	1233

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Registro EPER 2003.

Es decir, sobre un universo aproximado de 5.000 instalaciones afectadas por la LPCIC, el número de declaraciones disponibles al público no alcanza, en ninguno de los tres ejercicios, al 30% de estas instalaciones.



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Registro EPER.

Por epígrafes, el mayor número de declaraciones públicas, entendiendo por estas las que han superado el valor umbral de notificación de alguna sustancia, corresponde a la industria agroalimentaria y explotaciones ganaderas (745), seguido de las instalaciones para la producción y transformación de metales (131) y las industrias minerales (82).

Si analizamos el número de declaraciones disponibles al público en el Registro EPER 2003, atendiendo a los epígrafes con mayor número de instalaciones afectadas por la LPCIC, se extraen los siguientes resultados:

- El 29,45% de las instalaciones de la industria agroalimentaria y explotaciones ganaderas han superado algún valor umbral de notificación.
- El 11,54% de las instalaciones de industrias minerales han superado algún valor umbral de notificación.

- El 14,10% de las instalaciones de la industria química han superado algún valor umbral de notificación.
- El 32% de las instalaciones de producción y transformación de metales han superado algún valor umbral de notificación.

Una primera conclusión es que el volumen de información a disposición del ciudadano es muy escaso. Si se parte de la premisa antes señalada de que uno de los objetivos del Registro EPER es que los ciudadanos puedan conocer el comportamiento ambiental de las industrias de su entorno y que puedan establecer comparativas entre instalaciones con el fin de fortalecer el compromiso ambiental de estos ciudadanos, parece que la información suministrada por el Registro EPER es insuficiente para conocer este comportamiento ambiental.

El bajo número de datos de carácter público puede deberse a dos motivos, fundamentalmente: o bien las instalaciones no superan los valores umbrales de notificación o bien las instalaciones no están realizando las obligatorias declaraciones correctamente.

Para conocer la causa predominante en la ausencia manifiesta de datos públicos, se procedió a recabar de las CCAA los datos referidos al total de declaraciones que habían recibido, respecto de las instalaciones sitas en su territorio. Los datos que podemos presentar corresponden a las 8 CCAA que atendieron nuestra solicitud de información a este respecto

Tabla 5: Comparativa del número de empresas afectadas por la LPCIC y el número de empresas que han realizado declaraciones al Registro EPER.

CCAA	Nº empresas que deben comunicar sus emisiones	Nº empresas que han comunicado sus emisiones	Nº empresas que superan al menos un valor umbral de notificación (declaraciones públicas)	% empresas que superan un valor umbral respecto del total de empresas que declaran
Aragón	767	686	112	16%
Asturias	64	54	26	48%
Castilla La Mancha	216	159	65	40%
País Valenciano	397	397	122	30%
Galicia	280	280	24	8%
La Rioja	64	39	10	16%
Madrid	154	132	20	15%
Navarra	186	141	92	65%

Fuente: elaboración propia en base a datos suministrados por las Consejerías de Medio Ambiente de las CCAA.

De la tabla anterior se desprende que, salvo en Galicia y el País Valenciano, en el resto de las CCAA estudiadas todavía no se ha hecho efectiva la obligación de que todas las instalaciones afectadas por la LPCIC declaren al Registro EPER sus emisiones⁸. A la vista de los datos anteriores, si estableciéramos una media de declaraciones esta sería de un 83%.

⁸ Disponemos de datos referidos a Andalucía correspondientes a las emisiones 2003 y 2004, que aún no han sido comunicadas a la Administración Central, que muestran un porcentaje de comunicación al Registro EPER del 80%.

Por ello, se puede manifestar que no existe la suficiente presión por parte de las Administraciones para exigir el cumplimiento de esta obligación por parte de las empresas. No obstante, a pesar de los porcentajes de declaraciones no realizadas, podría ser que la falta de declaraciones públicas se deba a que las instalaciones no superan los valores límite umbral a partir de los cuales sus datos de emisiones serían públicos.

Para poder valorar esta apreciación, en la siguiente tabla se recoge, a partir de los datos de los que se dispone, la comparativa entre las declaraciones realizadas y las declaraciones de carácter público, al haber superado estas declaraciones, al menos, un valor umbral de notificación.

Tabla 6: Comparativa del número de empresas que declaran al Registro EPER y el número de empresas que superan un valor umbral de notificación

CCAA	Nº empresas que deben comunicar sus emisiones	Nº empresas que han comunicado sus emisiones	Nº empresas que superan al menos un valor umbral de notificación (declaraciones públicas)	% empresas que superan un valor umbral respecto del total de empresas que declaran
Aragón	767	686	112	16%
Asturias	64	54	26	48%
Castilla La Mancha	216	159	65	40%
País Valenciano	397	397	122	30%
Galicia	280	280	24	8%
La Rioja	64	39	10	16%
Madrid	154	132	20	15%
Navarra	186	141	92	65%

Fuente: elaboración propia en base a datos suministrados por las Consejerías de Medio Ambiente de las CCAA.

Salvo el caso concreto de Navarra, donde el porcentaje de declaraciones de carácter público es de un 65%, en el resto de las CCAA este porcentaje no supera el 48%.

Por lo tanto, se pone de manifiesto que la razón principal de que exista un porcentaje tan bajo de datos públicos estaría dada por la no superación de los valores umbrales de notificación por parte de las instalaciones.

Abundando más sobre la calidad de la información pública disponible en el Registro EPER 2003, se muestra a continuación una tabla donde se recogen el número de sustancias de las que no se proporciona información.

Tabla 7: Número de sustancias no recogidas en el Registro EPER 2003

CCAA	Andalucía	Aragón	Asturias	Baleares	Canarias	Cantabria	Castilla La Mancha	Castilla y León	Cataluña	Extremadura	Galicia	La Rioja	Madrid	Murcia	Navarra	País Vasco	País Valenciano
Nº sustancias que no son recogidas en el Registro EPER 2003 (sobre el total de 50 sustancias EPER)	-	27	17	41	45	23	37	24	17	34	31	29	27	30	28	17	34

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Registro EPER 2003.

En base a estos datos⁹, no se dispone de información pública en el EPER 2003 sobre, al menos, el 50% de las sustancias que se deben declarar. La no publicación de datos sobre estas sustancias podría deberse a los dos motivos argüidos al referirnos a los motivos por los cuales los datos no son públicos: por no superarse los valores umbral de notificación o porque las instalaciones no comunican sus emisiones de estas sustancias.

La información que poseemos al respecto, referida a cinco CCAA, presenta una información no homogénea. En dos CCAA se han declarado casi todas las sustancias EPER mientras que en las otras tres no se ha declarado cerca del 50% de las mismas.

Tabla 8: Número de sustancias no declaradas

CCAA	Aragón	Asturias	La Rioja	Navarra	País Valenciano
Nº sustancias no declaradas	2	1	23	21	23

Fuente: elaboración propia en base a datos suministrados por las Consejerías de Medio Ambiente de las CCAA.

En cualquier caso, la información sobre las sustancias EPER es claramente deficiente, ya que no permite al ciudadano conocer por qué una sustancia no figura en el Registro (por no ser declarada o por no superar los valores umbral para que sean públicas o no ser emitida).

En base a todo lo anterior, y teniendo además en cuenta que la superación de un valor umbral de notificación no supone que se estén incumpliendo los límites legales de emisión establecidos para una instalación en concreto, sería más que cuestionable el mantenimiento de estos valores umbrales de notificación, o al menos con las cantidades actuales, de cara a proporcionar al ciudadano y a las empresas una información plena y adecuada a los objetivos del Registro EPER. Es decir, tal y como está configurado, el Registro EPER no permite obtener al público en general una visión global del alcance de la contaminación producida por una instalación sita en su territorio, ni mucho menos del total de las instalaciones, ya que no son públicos todos los contaminantes emitidos por una empresa, sino sólo los que superan el valor umbral establecido para ser publicados. Tampoco es posible que obtenga una información fiable respecto de una sustancia en concreto ya que no puede conocer los totales emitidos.

Además, la ausencia de unos valores umbrales de alerta que indiquen la peligrosidad de las emisiones, y el establecimiento de valores umbrales de notificación que no acarreen ninguna responsabilidad para la instalación en caso de superación de estos umbrales, más que el hecho de que sean publicados sus datos en el Registro, implica que la información transmitida no refleje realmente la realidad y peligrosidad de las características y volúmenes de las emisiones.

El Registro EPER es una herramienta esencial para dar cumplimiento a los postulados propugnados y defendidos por la política ambiental de la Unión Europea para garantizar el derecho del ciudadano a acceder a la información en materia de medio ambiente. Por ello, tal como establece el considerando 9 de la Directiva 2003/4/CE, relativa al acceso del público a la información medioambiental, *“es necesario que las autoridades públicas difundan y pongan a disposición del público en general, de la forma más amplia posible la*

⁹ Los datos recogidos abarcan al 70% de las CCAA del Estado español.

información medioambiental, especialmente por medio de las tecnologías de la información y de las comunicaciones...”.

2.3. Parámetros para la comparación de declaraciones

Partiendo, por lo tanto, de que el Registro EPER contiene una deficitaria información pública, se pretende valorar, a continuación, si con los datos publicados en el mismo sería posible establecer comparaciones entre las declaraciones realizadas por una empresa al Registro EPER en diferentes ejercicios, con el fin de valorar la evolución de las emisiones contaminantes y los motivos de la misma, o si es posible la comparación entre empresas de un mismo sector de actividad. Es decir, si con los datos recogidos en el Registro, sería posible que un ciudadano pudiera hacerse una idea aproximada de por qué la declaración de un determinado contaminante varía de un año a otro o por qué una empresa emite tales sustancias y en tal cantidad y otra aún tiene otros parámetros de contaminación (si esto se debe a que la empresa ha mejorado su gestión ambiental o a que el volumen de su producción ha variado, por ejemplo).

Los campos que figuran en la ficha de declaración EPER que podrían permitir la comparación son los referidos a los datos de producción de una instalación, el número de horas trabajadas y, en menor medida, el número de empleados. Es necesario recordar que las empresas no están obligadas, en principio, a proporcionar estos datos. Son campos opcionales, tal y como establece el documento de orientación para la realización del EPER.

Los resultados que arroja el EPER 2003 referidos a la comunicación de **datos de producción** por parte de las instalaciones se recogen en la siguiente tabla:

Tabla 9: Número de instalaciones que declaran datos de producción y porcentaje sobre el total

CCAA	Andalucía	Aragón	Asturias	Baleares	Canarias	Cantabria	Castilla La Mancha	Castilla y León	Cataluña	Ceuta y Melilla	Euskadi	Extremadura	Galicia	La Rioja	Madrid	Murcia	Navarra	País Valenciano	Total
Instalaciones que declaran datos de Volumen de producción	-	10	8	5	0	3	9	57	45	0	102	29	6	3	5	12	16	0	310
Total instalaciones en el Registro EPER 2003	-	110	26	7	12	35	11	261	343	1	120	54	24	10	35	32	93	61	1235
% instalaciones con datos de producción	-	9%	30%	71%	0%	8%	81%	21 %	13%	0%	85%	54%	25 %	30%	14 %	37%	17%	0%	28%

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Registro EPER 2003.

Se puede afirmar, a la vista de los resultados que, en general, existe un número muy bajo de instalaciones que comunican datos sobre su producción. Si estableciéramos un porcentaje a nivel estatal, éste estaría en torno a un 25%. Una excepción a este hecho es el territorio de Euskadi, donde cerca del 85% de las instalaciones sí los manifiestan.

En lo que respecta a los **datos** sobre las **horas trabajadas**, los porcentajes son algo mayores, si bien no llegarían, si hiciéramos la media estatal, más allá del 47%.

Tabla 10: Número de instalaciones que declaran datos de horas trabajadas y porcentaje sobre el total

CCAA	Andalucía	Aragón	Asturias	Baleares	Canarias	Cantabria	Castilla La Mancha	Castilla y León	Cataluña	Ceuta y Melilla	Euskadi	Extremadura	Galicia	La Rioja	Madrid	Murcia	Navarra	País Valenciano	TOTAL
Instalaciones que declaran datos de Nº horas trabajadas	-	28	16	6	10	18	5	93	167	0	120	49	14	2	20	5	20	14	587
Total instalaciones en el Registro EPER 2003	-	110	26	7	12	35	11	261	343	1	120	54	24	10	35	32	93	61	1235
% instalaciones con datos de horas trabajadas	-	2,5%	61%	85%	83%	51%	45%	3,5%	48,6%	0 %	100 %	90%	58 %	20%	57%	15%	21%	22%	47%

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Registro EPER 2003.

Por su parte, el número de instalaciones que declaran **datos** sobre el **número de empleados** es algo mayor, con un 48% de media, si bien, como en los casos anteriores, los porcentajes varían mucho según la CCAA.

Tabla 11: Número de instalaciones que declaran datos de número de empleados y porcentaje sobre el total

CCAA	Andalucía	Aragón	Asturias	Baleares	Canarias	Cantabria	Castilla La Mancha	Castilla y León	Cataluña	Ceuta y Melilla	Euskadi	Extremadura	Galicia	La Rioja	Madrid	Murcia	Navarra	País Valenciano	TOTAL
Instalaciones que declaran Datos de Nº empleados	-	35	15	6	10	21	5	83	187	0	120	20	17	2	21	5	29	26	602
Total instalaciones en el Registro EPER 2003	-	110	26	7	12	35	11	261	343	1	120	54	24	10	35	32	93	61	1235
% instalaciones que declaran datos de empleados	-	31%	57 %	85%	83%	60%	45%	31%	54%	0%	100 %	37%	70 %	20%	60 %	15%	31%	42%	48,2%

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Registro EPER 2003.

En cualquier caso, la información proporcionada por los campos del Registro EPER que ayudan en la comparación de las declaraciones de una empresa en distintos años, o bien la comparación entre distintas empresas afines por la actividad desarrollada, es también claramente deficiente.

2.4. Metodología empleada para el cálculo de emisiones. Fiabilidad de los datos.

Un último aspecto que se pretende abordar es el de la fiabilidad de los datos declarados por las empresas, en base a los tres métodos establecidos para su medición: medición (M), cálculo (C) y estimación (E).

Según el *Documento de orientación para la realización del EPER* de la Comisión Europea, los datos notificados deben ir acompañados de un código indicativo de la metodología de medición utilizada, señaladas por medio de una letra (M, C o E), en función de la clase de estimación:

Clase M: los datos se basan en mediciones realizadas utilizando métodos normalizados o aceptados. A menudo hacen falta cálculos adicionales para convertir los resultados en datos de emisiones anuales.

Clase C: los datos se basan en cálculos realizados utilizando métodos de estimación y factores de emisión aceptados en el ámbito nacional o internacional y representativos de los sectores industriales.

Clase E: los datos se basan en estimaciones no normalizadas, fundamentalmente en hipótesis óptimas o en las previsiones de los expertos.

Por lo tanto, la mayor fiabilidad en la determinación de las emisiones la dan los datos conseguidos mediante las mediciones (M), ya que se derivan de auténticas actuaciones de medición. Los cálculos (C) presentan una menor fiabilidad, ya que no se trata de mediciones en sentido estricto y, por último, la menor fiabilidad la presentan las estimaciones (E), basadas en la mayoría de los casos en hipótesis o previsiones.

En la siguiente tabla se expresan los resultados totales estatales, por epígrafes LPCIC, de los métodos de medición de los datos publicados en el Registro EPER 2003.

Tabla 12: Método de medición de los datos públicos del Registro EPER 2003, por epígrafes y por medio receptor de las emisiones

Total Estatal	Medido		Calculado		Estimado		Nº Parámetros	Nº Instalaciones
	Aire	Agua	Aire	Agua	Aire	Agua		
Disolventes orgánicos	10	39	21	8	3	4	84	37
<i>Gestión de residuos</i>	32	25	32	2	16	1	108	68
<i>Industria agroalimentaria</i>	9	64	907	10	94	8	1092	961
<i>Industria del carbono</i>	4	0	0	0	0	0	4	1
<i>Industria del cuero</i>	0	1	0	0	0	0	1	1
<i>Industria del papel y del cartón</i>	26	76	14	2	4	17	137	46
<i>Industria química</i>	44	94	46	4	11	9	208	80
<i>Industria textil</i>	4	11	0	2	1	0	18	10
<i>Industrias minerales</i>	181	3	111	2	34	0	331	119
<i>Instalaciones de combustión</i>	133	44	152	1	30	2	362	77
<i>Producción y transformación de metales</i>	103	126	141	8	47	24	449	148
TOTAL¹⁰	546	483	1424	39	240	65	2794	1548

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Registro EPER 2003.

En base a los datos anteriores, sólo el 37% de los datos publicados en el EPER 2003 han sido obtenidos a través de mediciones (M), mientras que la mayoría se han obtenido a través de la metodología de cálculo (C), en un 52%, o bien a través de estimaciones (E), en un 11%.

Si discriminamos en función del medio receptor de las emisiones, los datos de medición a la atmósfera presentan unos parámetros mucho peores que los de las emisiones al agua. En concreto, sólo el 25% de los datos de emisiones a la atmósfera han sido medidos (M), mientras que los datos de emisiones al agua presentan un porcentaje del 82% de datos medidos (M). Por ello, la fiabilidad de los datos contenidos en el Registro también presenta una amplia deficiencia en cuanto al método de medición, sobre todo en aquellos referidos a emisiones a la atmósfera.

Tabla 13: Tipo de método de medición de los datos del Registro EPER 2003, por medio receptor, en porcentaje

Atmósfera			Agua			TOTAL		
% M	% C	% E	% M	% C	% E	% M	% C	% E
25	64	11	82	7	11	37	52	11

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Registro EPER 2003.

¹⁰ Para la Comunidad de Andalucía se han tomado en consideración los datos del Registro EPER 2002, al no existir datos del EPER 2003, de ahí que el total de instalaciones que figura en la tabla (1.548) sea superior al número de instalaciones con información pública en el Registro EPER 2003 (1.233).

2.5. Conclusiones del análisis del Informe EPER 2003

A modo de conclusión, y con la perspectiva de los datos expuestos anteriormente, se puede decir que la configuración actual del Registro EPER debe ser manifiestamente mejorada para asegurar eficazmente el cumplimiento de los objetivos marcados con su establecimiento. Entre los motivos para esta afirmación se encuentran:

- Incumplimiento de la obligación de comunicar las emisiones contaminantes por parte de las empresas. Se pone de manifiesto una escasa presión por parte de las Administraciones competentes para exigir el cumplimiento de esta declaración.
- Bajo número de datos públicos. Sólo se encuentran publicados en el Registro datos parciales referidos al 25% de las instalaciones afectadas por la LPCIC.
- Se carece de información pública sobre el 50% de las sustancias EPER, bien porque no se han declarado, bien porque no se han superado los valores umbrales de notificación.
- No se recogen adecuadamente datos, parámetros ni campos de información que permitan comparar y valorar la evolución de las emisiones contaminantes de una empresa, en distintas declaraciones anuales al Registro, o las emisiones contaminantes entre empresas que desarrollen actividades similares. Sólo el 25% de las instalaciones proporcionan datos de volumen de producción.
- Respecto a la fiabilidad de los datos publicados, sólo el 37% de los mismos han sido obtenidos mediante métodos de medición (M). En el caso de las emisiones a la atmósfera, este porcentaje es aún menor, del 25%.

3. Análisis y conclusiones del estado actual del proceso de solicitud y otorgamiento de la Autorización Ambiental Integrada. Grado de cumplimiento normativo

3.1. Metodología

La información empleada para documentar, cuantitativamente y cualitativamente, este análisis proviene, en primer lugar, de la respuesta proporcionada por los organismos competentes de las CCAA¹¹ en materia de prevención y control de la contaminación. Estos datos fueron recabados durante el último trimestre del año 2005.

El contenido de la solicitud se refería a los siguientes parámetros y aspectos:

1. Número de de Autorizaciones Ambientales Integradas solicitadas, atendiendo a si son nuevas instalaciones o instalaciones existentes.
2. Número de Autorizaciones Ambientales Integradas otorgadas, atendiendo a si son nuevas instalaciones o instalaciones existentes.
3. Número de Autorizaciones Ambientales Integradas denegadas, atendiendo a si son nuevas instalaciones o instalaciones existentes.
4. Causas principales de denegación de solicitudes

¹¹ Ver apartado de metodología para el análisis del Registro EPER, en relación a la respuesta de los órganos competentes de las CCAA a la solicitud de información.

5. Duración media estimada del proceso de tramitación de la Autorización Ambiental Integrada.

Igualmente, para abordar los principales aspectos cualitativos inherentes al proceso de Autorización Ambiental Integrada y al contenido de dicha autorización se ha procedido al estudio de diversos documentos (contenido de las solicitudes AAI, contenido de AAI otorgadas, etc.) y se han mantenido diversas conversaciones con técnicos y responsables del proceso de tramitación y otorgamiento de la AAI en diversas CCAA¹².

En primera instancia, se presentarán diversos aspectos cuantitativos de este proceso, referidos al número de solicitudes de AAI, número de AAI otorgadas, al número de solicitudes denegadas y a la duración media de la tramitación. Posteriormente se referirán distintos aspectos cualitativos del proceso de otorgamiento de la AAI, tales como las principales causas de denegación de solicitudes y la dotación de personal de las Administraciones, así como otros referidos al contenido de la AAI y a la determinación de los distintos requisitos que ésta debe contener (valores límite de emisión y prescripciones generales).

Es preciso recordar que la LPCIC establece como fecha límite para la solicitud de la Autorización Ambiental Integrada de las instalaciones existentes¹³ el 1 de enero de 2007, debiendo contar con la autorización para la fecha de 30 de octubre de 2007.

El universo de empresas afectadas por la LPCIC está, aproximadamente, en torno a las 5.000-5.500 instalaciones. La cifra base que hemos considerado en este estudio para algunas de nuestras valoraciones es de 5.118, resultante de los datos proporcionados por las CCAA a nuestra solicitud de información y complementada con los datos registrados en el Inventario Global de instalaciones afectadas por la LPCIC¹⁴, respecto de aquellas que no contestaron a nuestra petición. Esta cifra será aún mayor, casi con toda probabilidad, debido al número de nuevas instalaciones no existentes cuando se elaboró este inventario, correspondiente al año 2001 y actualizado a fecha de enero de 2005.

3.2. El proceso de otorgamiento de la Autorización Ambiental Integrada hasta el año 2004

El proceso de otorgamiento de la AAI comenzó a partir del año 2004, alcanzando la cifra de 82 autorizaciones otorgadas¹⁵, lo que representaba un 2% del total de autorizaciones previstas. En la siguiente tabla se muestra cuál era la situación en septiembre de 2004, por CCAA.

¹² Andalucía, Asturias, Baleares, Canarias, Extremadura, La Rioja y País Valenciano.

¹³ Según la definición recogida en el artículo 3.d de la LPCIC, las instalaciones existentes son "cualquier instalación en funcionamiento y autorizada con anterioridad a la fecha de entrada en vigor de la LPCIC, 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."

¹⁴ Disponible en la página www.eper-es.com

¹⁵ Faltan los datos referidos a Catalunya.

Tabla 14: Número de AAI otorgadas a fecha de septiembre de 2004, por CCAA

CCAA	Nº instalaciones afectadas (Inventario Global de instalaciones. Actualizado enero 2005)	Nº de AAI otorgadas (Septiembre 2004)
Andalucía	642	2
Aragón	629	45
Asturias	64	3
Baleares	30	0
Canarias	47	0
Cantabria	64	1
Castilla La Mancha	188	2
Castilla y León	602	0
Cataluña	1197	Sin datos
Ceuta	0	0
Extremadura	142	4
Galicia	275	0
La Rioja	43	3
Madrid	153	0
Melilla	1	0
Murcia	80	3
Navarra	164	13
País Valenciano	370	5
País Vasco	258	2
TOTAL	4949	82

Fuente: elaboración propia en base a datos suministrados por las Consejerías de Medio Ambiente de las CCAA.

3.3. Situación actual

3.3.1. Autorizaciones Ambientales Integradas solicitadas

Refiriéndonos a la situación actual, las CCAA de las que disponemos información sobre el número de solicitudes de AAI son 11, representando el 58% del total de las instalaciones afectadas, con un total de 2.968 instalaciones.

Tabla 15: Número de solicitudes de AAI a fecha de octubre de 2005, por CCAA*

CCAA	Instalaciones afectadas** (A)	Total solicitudes AAI (B)	Solicitudes AAI nuevas instalaciones (C)	Solicitudes AAI instalaciones existentes (D)	%total solicitudes AAI (E = B/A)	%total solicitudes instalaciones existentes (F = D/A)
Andalucía	642	85	44	41	13%	6%
Aragón	767	356	141	215	46%	28%
Asturias	64	16	11	5	25%	8%
Canarias	47	5	4	1	10%	2%
Castilla La Mancha	216	26	11	15	12%	7%
Galicia	280	46	13	33	16%	12%
La Rioja	64	22	22	0	34%	0%
Madrid	159	32	4	28	20%	13%
Murcia	146	27	21	6	18%	12%
Navarra	186	41	15	26	22%	12%
País Valenciano	397	100	22	78	40%	20%
TOTAL	2968	756	304	448	25%	15%

*Se presentan sólo las CCA de las que se dispone información.

**Incluye instalaciones existentes y nuevas instalaciones. Datos recabados en octubre de 2005.

Fuente: elaboración propia en base a datos suministrados por las Consejerías de Medio Ambiente de las CCAA.

Según estos datos, se ha pedido un 25% del total de las solicitudes de Autorización Ambiental Integrada previstas, pero si atendemos a las instalaciones existentes¹⁶, es decir, aquellas que tienen que solicitar la autorización antes de enero de 2007, este porcentaje es sólo del 15%.

¹⁶ Las instalaciones nuevas tienen que solicitar y obtener la AAI antes de poner en marcha su actividad. Sin embargo, las instalaciones existentes en la fecha de aprobación de la LPCIC tienen que solicitar la AAI antes del 1 de enero de 2007 y estar en posesión de la misma antes del 30 de octubre de 2007.

3.3.2. Autorizaciones Ambientales Integradas otorgadas

Respecto al número de AAI otorgadas, se cuenta con datos de 12 CCAA, representando el 63% del total de instalaciones afectadas en todo el Estado, con un total de 3.226 instalaciones. Los datos recabados se presentan en la siguiente tabla:

Tabla 16: Número de AAI otorgadas a fecha de octubre de 2005, por CCAA*

CCAA	Instalaciones afectadas (A)	Total AAI otorgadas (B)	AAI nuevas instalaciones (C)	AAI instalaciones existentes (D)	% AAI otorgadas (E = B/A)	% AAI otorgadas a instalaciones existentes (F = D/A)
Andalucía	642	24	Sin datos	Sin datos	4%	Sin datos
Aragón	767	195	102	93	25%	12%
Asturias	64	7	5	2	11%	3%
Canarias	47	0	0	0	0%	0%
Castilla La Mancha	216	3	2	1	1%	0,4%
Galicia	280	9	9	0	11%	0%
La Rioja	64	15	15	0	23%	0%
Madrid	159	0	0	0	0%	0%
Murcia	146	4	2	2	3%	1%
Navarra	186	25	10	15	13%	7%
País Valenciano	397	23	6	17	6%	0,1%
País Vasco	258	4	Sin datos	Sin datos	1,5%	Sin datos
TOTAL	3226	309	151	130	8,20%	4,3%

*Se presentan sólo las CCA de las que se dispone información.

Fuente: elaboración propia en base a datos suministrados por las Consejerías de Medio Ambiente de las CCAA.

Las cifras expuestas manifiestan que tan sólo se han concedido un 8% de las AAI previstas. Y si nos referimos a las instalaciones existentes, aquellas que deberán contar con la autorización antes de octubre de 2007, sólo se han otorgado el 4% de las mismas. Si exceptuamos el territorio de Aragón (12%), Navarra (7%) y Asturias (3%), en el resto de CCAA no superan ni tan siquiera el 1%. En cuatro de ellas (Canarias, Galicia, La Rioja y Madrid) no se ha otorgado ninguna Autorización Ambiental Integrada a una instalación existente. De hecho, en Canarias y en Madrid, no se ha otorgado ninguna AAI.

En base a lo expuesto hasta el momento, se puede decir que el proceso de otorgamiento de la AAI, tanto en su fase de su solicitud como en el de resolución de la misma, se encuentra en una fase muy retrasada para cumplir con las fechas establecidas en la Ley de Prevención y Control Integrados de la Contaminación.

Si extrapoláramos las medias resultantes de los datos que han sido expuestos anteriormente, al total del Estado, resultaría que, antes del 1 de enero de 2007, se deberán presentar aproximadamente 4.000 solicitudes de AAI, y que éstas deberían ser resueltas antes del 30 de octubre de 2007, si se pretende cumplir con el mandato establecido en la LPCIC.

3.3.3. Solicitudes de Autorización Ambiental integrada denegadas

Respecto a las solicitudes de AAI denegadas, el número total de denegaciones asciende a 49, es decir, el 6% del total de las solicitudes. La mayoría de estas denegaciones corresponden a nuevas instalaciones.

Tabla 17: Número de AAI denegadas, a fecha de octubre de 2005, por CCAA*

CCAA	Total solicitudes AAI	AAI denegadas
Andalucía	85	12
Aragón	356	24 (todas nuevas instalaciones)
Asturias	16	0
Canarias	5	0
Castilla La Mancha	26	0
Galicia	46	10 (9 nuevas instalaciones)
La Rioja	22	3
Madrid	32	0
Murcia	27	Sin datos
Navarra	41	0
País Valenciano	100	0
TOTAL	756	49

*Se presentan sólo las CCA de las que se dispone información.

Fuente: elaboración propia en base a datos suministrados por las Consejerías de Medio Ambiente de las CCAA.

La principal causa de denegación observada se debe a deficiencias en la documentación aportada en la solicitud de la AAI por parte del titular de la instalación, concretamente, la falta de información aportada por los titulares.

3.3.4. Duración media del proceso de tramitación de la Autorización Ambiental Integrada

En relación a la duración media de la tramitación del proceso de la AAI, lo destacable es que en 3 de las CCAA esta duración es superior al plazo establecido en la LPCIC (10 meses). En concreto, Valencia (14 meses), Galicia (11,5 meses) y La Rioja (13 meses) presentan una duración superior a la establecida legalmente. Una de las razones de la dilación del proceso se debe, fundamentalmente, a las imprecisiones y deficiencias observadas por la Administración en la documentación aportada por el solicitante de la autorización, en virtud de lo cual es requerido para que complete su solicitud, alargándose así todo el proceso de autorización.

Tabla 18: Duración media de la tramitación de un expediente de AAI, por CCAA*

CCAA	Duración media tramitación AAI
Aragón	8
Asturias	10
Castilla La Mancha	10
Comunidad Valenciana	14
Galicia	11,5
La Rioja	13
Navarra	7

*Se presentan sólo las CCAA de las que se dispone información.

Fuente: elaboración propia en base a datos suministrados por las Consejerías de Medio Ambiente de las CCAA.

3.3.5. Dotación de recursos humanos

Otra de las conclusiones que se deriva del análisis realizado en este estudio es la insuficiencia de medios humanos de la Administración. De las distintas conversaciones mantenidas con los técnicos responsables del estudio de las solicitudes de AAI y de su posterior tramitación, se deriva el hecho de que hay una escasez preocupante de personal, lo que dificulta la tramitación del proceso de autorización. Es necesario poner este hecho en relación con el bajo número de solicitudes de AAI realizadas, por lo que, presumiblemente, cuando se produzca la solicitud masiva prevista para el año 2006, esta situación se agravará aún más si cabe.

Como ejemplo paradigmático se presentan, a continuación, los datos recabados de la Generalitat de Catalunya, referidos a noviembre de 2004. Este ejemplo es muy ilustrativo ya que fue esta Comunidad Autónoma la primera en implantar la normativa IPPC y desarrollar una estructura administrativa para el otorgamiento de la Autorización Ambiental Integrada¹⁷.

Tabla 19: Ratio expediente/técnico/año en el proceso de otorgamiento de la AAI y la Licencia Ambiental en Catalunya, por Delegación

ÓRGANO	TÉCNICOS	EXPEDIENTES Autorización/Licencia	RATIO Exp/Técnico/Año
Delegación de Barcelona	6	620	103
Delegación de Tarragona	5	150	30
Delegación de Lleida	3	765	255
Delegación de Girona	2	235	117
Delegación Terres de l'Ebre	2	65	32

Fuente: Departamento de Medio ambiente y Vivienda de la Generalitat de Catalunya. **Elaboración propia**

El número de expedientes que cada técnico tenía que estudiar al cabo de un año era elevadísimo, lo que acarreaba, además de una carga de trabajo excesiva, que el proceso de tramitación de la solicitud se alargase en demasía. En concreto, la tramitación de la

¹⁷ Los datos se refieren al otorgamiento de la Autorización Ambiental Integrada y de la Licencia Ambiental, figura no establecida en la LPCIC.

AAI, que en la Ley de Intervención Integral de la Administración Ambiental de Catalunya estaba establecida en 6 meses, se prolongaba más allá del año y medio¹⁸.

En la actualidad, la Administración catalana está en un nuevo proceso de adaptación que contempla la contratación de nuevo personal, ante las necesidades puestas de manifiesto por la dificultad del proceso de la AAI. De hecho, a día de hoy, el número de funcionarios adscritos al proceso de la AAI ha aumentado notablemente.

Con la experiencia de Catalunya como referente, hemos constatado cómo en una gran mayoría de los órganos responsables de la tramitación de la AAI estudiados se manifiesta una insuficiencia de personal muy importante. Este hecho es todavía más preocupante, como ya se ha referido, si tenemos en cuenta que será en los dos próximos años cuando se acumulen, aproximadamente, el 75% de las solicitudes de AAI que hay previstas.

3.3.6. Contenido de la AAI: metodología para el establecimiento de los VLE y las prescripciones generales de la Autorización Ambiental Integrada

Entrando en el estudio concreto del contenido de las AAI otorgadas, es necesario referirse a un aspecto fundamental: la metodología para el establecimiento de los Valores Límite de Emisión (VLE) que se deben recoger en cada AAI para cada instalación concreta. Es preciso recordar que, en virtud de lo establecido en el artículo 7 de la LPCIC, para el establecimiento de los VLE en la Autorización Ambiental Integrada se debe tener en cuenta:

- La información suministrada por la Administración General del Estado sobre las Mejores Técnicas Disponibles.
- Las características técnicas de las instalaciones, su implantación geográfica y las condiciones locales del medio ambiente.
- 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.
- La incidencia de las emisiones en la salud humana potencialmente afectada y en las condiciones generales de la sanidad animal.
- Los valores límite de emisión fijados, en su caso, por la normativa en vigor en la fecha de autorización.

La principal conclusión derivada del estudio del contenido de las AAI otorgadas en las distintas CCAA, en relación a la determinación de estos VLE, es que la principal referencia empleada para fijar estos parámetros es la constituida por la normativa sectorial. Es decir, los VLE se están estableciendo en función de estas normas sectoriales (emisiones, vertidos, COV,...). En general, las principales razones que explican esta situación son:

- La falta de una metodología de integración que permita considerar y valorar los distintos aspectos e impactos ambientales de las instalaciones respecto a los distintos componentes medioambientales (aire, agua, suelo, diversidad biológica, etc.).
- La falta de adecuación medioambiental en las instalaciones y la no adopción de tecnologías que avancen en este sentido.

¹⁸ Datos referidos a la Delegación de Barcelona.

- La falta de conocimiento sobre el medio ambiente local. No existen, en general, estudios centrados en el estado ambiental del espacio donde se ubican la gran mayoría de las instalaciones afectadas por la LPCIC. Tampoco existe, salvo excepciones, una red de indicadores ambientales que permitan valorar este medio ambiente local.
- Todavía no se consideran las Mejores Técnicas Disponibles como referentes para el establecimiento de estos valores límite de emisión.

Al no existir procedimientos explícitos (salvo excepciones) para la integración de todos los aspectos e impactos ambientales de una instalación respecto del medio ambiente, considerando éste de forma integrada en sus distintas manifestaciones, no se está cumpliendo con uno de los principales objetivos de la LPCIC.

Una de las escasas excepciones a esta realidad es la metodología desarrollada por la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía para el cálculo de los valores límite de emisión. Mediante la aplicación de esta metodología, los Valores Límite de Emisión impuestos a una instalación se derivan de la aplicación, sobre la base de unos VLE teóricos, de unos factores de corrección que atienden al consumo de energía, agua y materias primas, a las condiciones ambientales en relación a las emisiones de la instalación y a los valores de referencia que determinan las MTD y la normativa sectorial. En resumen, y al menos sobre el papel, la determinación de los VLE se apoyan en toda una suma de factores que dan cumplida cuenta de lo establecido en el artículo 7 de la LPCIC.

Respecto a las prescripciones generales que debe contener la AAI, según lo establecido en el artículo 4 de la LPCIC, éstas deben establecerse teniendo en cuenta que en el funcionamiento de las instalaciones:

- a) Se adopten las medidas adecuadas para prevenir la contaminación, particularmente mediante la aplicación de las mejores técnicas disponibles.
- b) 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.
- c) Se utilice la energía, el agua, las materias primas y otros recursos de manera eficiente.
- d) 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.
- e) Se establezcan las medidas necesarias para evitar cualquier riesgo de contaminación cuando cese la explotación de la instalación y para que el lugar donde se ubique quede en un estado satisfactorio de acuerdo con la normativa aplicable.

Respecto a las prescripciones generales contenidas en una gran mayoría de las AAI analizadas, se puede manifestar que:

- Falta concreción en la determinación de la mismas. Se recurre a establecerlas y expresarlas bajo la fórmula de “se adoptarán las medidas necesarias para garantizar...”
- Nuevamente, como en el caso de la determinación de los VLE, hay una remisión generalizada a la normativa sectorial.

4. Conclusiones finales

Del análisis realizado a lo largo del estudio principal, del que documento presente es sólo una síntesis, se extrajeron una serie de conclusiones que a continuación se detallan.

Primera.- El calendario de implantación de la Ley 16/2002 implica que antes del 1 de enero de 2007 todas las instalaciones afectadas por la LPCIC tendrán que haber presentado su solicitud de Autorización Ambiental Integrada. La Administración deberá resolver sobre el otorgamiento de estas solicitudes antes del 30 de octubre de ese año, fecha en la que todas las instalaciones deberán contar con la pertinente Autorización Ambiental Integrada.

Los resultados obtenidos durante el desarrollo del presente estudio muestran una preocupante dificultad para cumplir con los plazos estipulados. Según los datos recabados, tan sólo se habrían solicitado un 15% de las solicitudes previstas y se habrían otorgado un 4% del total de las AAI pertinentes. Esto supone que antes de fin de año se deberán presentar, aproximadamente, unas 4.000 solicitudes de AAI, debiendo ser resueltas antes del 30 de octubre de 2007.

Segunda.- Entre los argumentos argüidos por el empresariado para justificar la demora en la presentación de las solicitudes se encuentran:

- La falta de criterios, métodos y experiencias, así como problemas de coordinación en los órganos administrativos que intervienen en el proceso.
- La falta de información y de promoción por parte de la Administración.
- La escasez de medios de la Administración para gestionar el proceso de otorgamiento de la AAI que dilata el proceso, incumpliendo los plazos y creando una situación de inseguridad jurídica.

Tercera.- Los gestores y empresarios tienen problemas a la hora de presentar la documentación exigida, por la amplitud y el grado de especificidad de la misma. De hecho, la causa principal de denegación de solicitudes se debe a las deficiencias observadas por la Administración en la documentación aportada por el titular de la instalación. En primera instancia, esta deficiencia motiva la necesidad de solicitar información complementaria, lo que dilata todo el proceso.

Cuarta.- Respecto al proceso de otorgamiento de la AAI, las consideraciones más relevantes son las siguientes:

- Insuficiente dotación de medios por parte de la Administración para acometer la complejidad implícita del proceso de autorización. Este hecho es aún más grave en cuanto que esta insuficiencia de medios se manifiesta cuando el número de solicitudes y procesos de autorización son todavía escasos.

- En algunas Comunidades Autónomas los plazos legales establecidos para el otorgamiento de la AAI se están incumpliendo.
- La Administración tiene graves problemas para integrar toda la información, interrelacionando todos los medios (aire, agua y suelo), con el fin de obtener una visión integral de los impactos de las instalaciones, tal y como determina la normativa.

Quinta.- Muchos órganos competentes prevén que los valores límite de emisión que deberán determinarse en las Autorizaciones Ambientales Integradas se establezcan en virtud de la normativa sectorial, obviando, en mayor o menor medida, el resto de los aspectos contenidos en el artículo 7 (mejores técnicas disponibles, medio ambiente local, naturaleza de las emisiones, etc.) y en el artículo 4 de la LPCIC.

Existen escasas metodologías desarrolladas e implantadas en el seno de la Administraciones autonómicas para la determinación de estos VLE (la Junta de Andalucía representa un caso excepcional al haber desarrollado un método en este sentido).

Sexta.- Por todo lo anterior, se puede concluir que el proceso de solicitud y otorgamiento de la AAI, aspecto primordial de la LPCIC, se encuentra en una fase de implantación y aplicación poco desarrollada, con numerosas incertidumbres y deficiencias que ponen en duda la consecución de los plazos marcados en la normativa para su ejecución plena.

Séptima.- Transcurridos tres años desde el establecimiento de la obligación de las empresas afectadas por la LPCIC de comunicar sus emisiones contaminantes al Registro EPER, existe un relevante porcentaje de empresas (20%) que no cumplen con esta obligación. La información pública al respecto es escasa ya que sólo se encuentran publicados en el Registro EPER 2003 datos parciales referidos al 25% de las instalaciones afectadas. Igualmente, se carece de información pública sobre, aproximadamente, el 50% de las sustancias EPER, bien porque no se han superado los valores umbrales o bien porque no se han declarado.

No se recogen adecuadamente datos, parámetros ni campos de información que permitan comparar y valorar la evolución de las emisiones contaminantes de una empresa, en distintas declaraciones anuales, o las emisiones contaminantes entre empresas que desarrollen actividades productivas similares. Sólo el 25 % de las instalaciones proporcionan datos de volumen de producción.

En lo que respecta a la fiabilidad de los datos publicados, sólo el 37% de los mismos han sido obtenidos a través de un método de medición de garantía (método de cálculo M). En el caso de las emisiones a la atmósfera, este porcentaje es de un 25%.

Octava.- Se puede afirmar que la actual configuración del Registro EPER no permite tener una visión global del alcance de la contaminación de las empresas afectadas ni establecer comparativas entre las mismas. Es decir, el Registro EPER actual no garantiza la consecución de los objetivos y beneficios con él pretendidos, entre los que se encuentran, a modo de recordatorio y tal como recoge el Documento de orientación para la realización del EPER, los siguientes:

- *Obtener una información integrada y fiable para el desarrollo de políticas medioambientales efectivas, tanto por parte de las empresas como de la Administración.*
- *Brindar a la Administración un instrumento con el que poder calibrar los avances y logros de sus políticas ambientales.*
- *Fortalecer el compromiso de los ciudadanos con los problemas ambientales, a través del conocimiento de la realidad contaminante de las empresas y del entorno que les rodea.*
- *Posibilitar que las empresas comparen su comportamiento ambiental con otras empresas que desarrollen actividades similares, lo que les incentivaría a desarrollar actuaciones de mejora en ese sentido.*

Novena.- El cumplimiento de los requisitos establecidos en la LPCIC no puede suponer un factor que distorsione la normal competencia entre las empresas. Por tanto, ni el tamaño de la empresa, ni el de su plantilla, ni su facturación, deben ser elementos que supongan obstáculos técnicos o económicos para el cumplimiento de los mismos. Esto no quiere decir que empresas que no se hayan adaptado a tiempo a las exigencias de la LPCIC tengan que intensificar sus esfuerzos para lograr tal adaptación.

Respecto a la especial incidencia que la implantación de la LPCIC pudiera tener sobre las PYME, en cuanto al cumplimiento de los requisitos legales, y con los datos manejados, no parece que exija, hasta el momento, un sobreesfuerzo por parte de éstas. Así se constata, por ejemplo, en la obligación de declarar sus emisiones contaminantes, donde el porcentaje de empresas que han declarado tales emisiones (80%) no parece denotar sustanciales diferencias entre grandes empresas y PYME en el cumplimiento de tal obligación.

En lo que respecta a las solicitudes de AAI, el escaso porcentaje que estas solicitudes presentan (15%) no permite hacer disquisiciones al respecto.

Décima.- En cuanto a los aspectos económicos, entre las conclusiones derivadas del presente estudio caben destacar las siguientes:

- Las empresas LPCIC representan, en general y salvo los epígrafes 5 y 9, un reducido porcentaje del conjunto de organizaciones que operan en sus sectores de actividad.
- Sin embargo, su importancia económica es considerable, tal y como ponen en evidencia los altos porcentajes de facturación que representan. La media global puede estimarse en un 37% del total, superando en algunos epígrafes (1 y 3) el 80%. Estos resultados abundan en la idea de que la implementación adecuada de la LPCIC no debe ser una carga significativa desde el punto de vista de los costes.
- Los porcentajes de trabajadores ocupados en estas empresas son consistentes con los ratios de facturación que se han obtenido, aunque hay un desacople en función de la aparente mayor productividad en términos de facturación/trabajador. En general, salvo el epígrafe 5, la facturación relativa es muy superior al porcentaje de trabajadores de las empresas LPCIC en relación al total. La media de todos los epígrafes con datos indican que las empresas suponen el 37% de la facturación total pero sólo ocupan al 13% de los trabajadores.

Undécima.- La participación pública en el proceso de otorgamiento de la AAI se canaliza en la fase de información pública presente en cada expediente de autorización a una instalación. Una primera consideración a esta participación pública es que, salvo en los casos en los que se produce una gran oposición social a una instalación industrial por parte de los afectados por la misma, esta etapa suele ser poco conflictiva. Los agentes que intervienen en el proceso de participación pública son, generalmente, el promotor del proyecto (titular), la Administración, el ciudadano y los trabajadores de la empresa.

Duodécima.- De manera general, se puede afirmar que en el Estado español se regulan los procesos de información pública, pero no se promueve la “participación”. Esta práctica es particularmente negativa en el caso de la obtención de la Autorización Ambiental Integrada, donde la participación es esencial para la consecución de los fines de la norma.

En lo que respecta a la participación de los trabajadores, éstos tienen un interés legítimo en participar en los procesos a través de los cuales sus centros de trabajo se adaptan a las nuevas exigencias sociales, económicas y legales relacionadas con la protección del medio ambiente. En este sentido, la LPCIC establece un marco excepcional para desarrollar los compromisos que se derivan de este interés, tanto por la incidencia de los impactos ambientales de las sustancias liberadas al medioambiente en la actividad de las empresas y por la información de los mismos que proporcionará el registro EPER, como por la necesidad de describir el centro de trabajo, el impacto ambiental del mismo, así como las medidas y políticas que deben ser implantadas para eliminarlo, minimizarlo o controlarlo a través de la Autorización Ambiental Integrada.

Décimo tercera.- Los trabajadores, por medio de su representación legal, tienen reconocidos importantes derechos de información, consulta y participación en la empresa. Estos, además de solicitar de la empresa información relativa a su cumplimiento con las exigencias legales derivadas de la LPCIC, pueden aportar sus conocimientos y experiencias en el proceso, tanto desde el ámbito legal como desde la perspectiva de los instrumentos voluntarios.

A pesar de que son muy grandes las posibilidades y potencialidades presentes en los trabajadores y sus representantes para impulsar y facilitar el proceso de implementación de la LPCIC, y de que los sindicatos en sus diversas instancias han desarrollado un gran esfuerzo¹⁹ en su ámbito para informar y formar a los trabajadores en esta materia, los resultados, en general, no son satisfactorios.

Décimo cuarta.- No obstante, se han realizado experiencias muy interesantes, como las representadas por las acciones y actuaciones encaminadas a la sustitución de sustancias peligrosas detectadas a partir del análisis de la documentación presentada en el proceso de solicitud de la AAI de una instalación (en la factoría OPEL de Zaragoza, por ejemplo).

Décimo quinta.- Es necesario poner de relieve que existe un interés claro en los representantes de los trabajadores por conocer e intervenir en la implementación de la Ley y en desarrollar acción sindical en los centros de trabajo a partir de los contenidos de la AAI, existiendo, igualmente, una importante demanda de mecanismos, instrumentos y

¹⁹ - Participación en jornadas.

- Colaboración con proyectos específicos ECOADAPT, ECOINFORMAS.

- Inclusión en Convenios sectoriales como el Convenio general de la Industria textil.

- Realización, estudios y acciones en casi todos los ámbitos autonómicos en particular en Andalucía, Navarra, Aragón, etc.

herramientas para la formación, información y asesoría en este campo por parte de los mismos.

Décimo sexta.- Por último, la visible preocupación de los representantes de los trabajadores (Sindicatos, Comités de empresa, delegados,...) por la demora en la presentación de las solicitudes de Autorización Ambiental Integrada, les lleva a que tomen la iniciativa para promover que la Dirección de las empresas inicie, cuanto antes, tal solicitud (resoluciones de la Federación de Industrias Textil, Piel, Químicas y Afines de CCOO y de la Federación Minerometalúrgica de CCOO de Madrid).