



Roj: **STS 3577/2020** - ECLI: **ES:TS:2020:3577**

Id Cendoj: **28079130052020100295**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **5**

Fecha: **03/11/2020**

Nº de Recurso: **2727/2019**

Nº de Resolución: **1439/2020**

Procedimiento: **Recurso de Casación Contencioso-Administrativo (L.O. 7/2015)**

Ponente: **WENCESLAO FRANCISCO OLEA GODOY**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STSJ CAT 10236/2018,**
ATS 11408/2019,
STS 3577/2020

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Quinta

Sentencia núm. 1.439/2020

Fecha de sentencia: 03/11/2020

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 2727/2019

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 20/10/2020

Ponente: Excmo. Sr. D. Wenceslao Francisco Olea Godoy

Procedencia: T.S.J.CATALUÑA CON/AD SEC.3

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Jesús Pera Bajo

Transcrito por:

Nota:

R. CASACION núm.: 2727/2019

Ponente: Excmo. Sr. D. Wenceslao Francisco Olea Godoy

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Jesús Pera Bajo

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Quinta

Sentencia núm. 1439/2020

Excmos. Sres. y Excmas. Sras.

D. Segundo Menéndez Pérez, presidente

D. Rafael Fernández Valverde



D. Octavio Juan Herrero Pina
D. Wenceslao Francisco Olea Godoy
D^a. Inés Huerta Garicano
D. Francisco Javier Borrego Borrego
D^a. Ángeles Huet de Sande

En Madrid, a 3 de noviembre de 2020.

Esta Sala ha visto el recurso de casación número 2727/2019 interpuesto por la GENERALITAT DE CATALUÑA, representada y defendida por la Abogada de la Generalidad D.^a Anna María Burgués Pascual contra la sentencia nº 855/18, de 5 de octubre, estimatoria del recurso contencioso-administrativo nº 242/14 interpuesto por la entidad ERCROS S.A, frente a la Resolución de 6 de octubre de 2014, adoptada por el Secretario de Medio Ambiente y Sostenibilidad de la Generalidad de Cataluña por la que se autoriza la modificación no sustancial de la autorización ambiental concedida para la fabricación de compuestos de moldeo de urea y melanina en Cendayola del Vallés. Ha comparecido como parte recurrida ERCROS, S.A., representada por el procurador D. Gustavo Gómez Molero, asistido por el letrado D. Jaime Calvo Retuerto.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Wenceslao Francisco Olea Godoy.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Objeto del proceso en la instancia.-

La Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Tercera) del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, dictó sentencia nº 855/18, de 5 de octubre, estimando el recurso contencioso-administrativo nº 242/14 interpuesto por la entidad ERCROS S.A, frente a la Resolución de 6 de octubre de 2014, adoptada por el Secretario de Medio Ambiente y Sostenibilidad de la Generalitat de Cataluña por la que se autoriza la modificación no sustancial de la autorización ambiental concedida para la fabricación de compuestos de moldeo de urea y melanina en Cendayola del Vallés.

SEGUNDO.El recurso de casación promovido por la parte.-

Por la Abogada de la Generalitat de Cataluña se presentó escrito fechado el 5 de febrero de 2019 por el que se preparaba recurso de casación contra la mencionada sentencia en el cual, tras razonar sobre la presentación del recurso en plazo, su legitimación y la recurribilidad de la resolución impugnada, denunciaron las siguientes infracciones legales y/o jurisprudenciales:

* El artículo 14.1.a), en relación con el Anexo II, el Anexo III y el artículo 14.3 y 6, de la Directiva 2010/75/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, sobre las emisiones industriales (prevención y control integrados de la contaminación), y sus equivalentes artículo 9.3 en relación con el Anexo III y el Anexo IV, de la Directiva 96/61/CE, del Consejo, de 24 de septiembre, relativa a la prevención y el control integrados de la contaminación, y otras normas europeas concordantes.

* Los artículos 7.1 y 22.1.a) de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrados de la contaminación.

Como supuestos de interés casacional se invocaron los siguientes, contemplados en el artículo 88 de la Ley 29/1998 de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (LJCA):

88.2.a) -la sentencia fija, antes cuestiones sustancialmente iguales, una interpretación de las normas de derecho estatal contradictoria con la establecida por otros órganos judiciales-. **88.2.b)** -sienta una doctrina gravemente dañosa para el interés general-. **88.2.c)** -afecta a un gran número de situaciones, bien por sí misma o por trascender del caso objeto del proceso. **88.2.f)** de la LJCA, puesto que la sentencia que se impugna interpreta y aplica el Derecho de la Unión Europea en un supuesto en el que todavía podría ser exigible la intervención del Tribunal de Justicia a título prejudicial. Y, **88.3.a)** de la LJCA, que también concurre cuando, aun existiendo jurisprudencia sobre la cuestión litigiosa, ésta precisa ser reafirmada, reforzada o clarificada para realidades jurídicas diferentes de las ya contempladas en la jurisprudencia.

TERCERO.Admisión del recurso.-

Mediante auto de 19 de marzo de 2019, la Sala de instancia tuvo por preparado el recurso de casación, ordenando el emplazamiento de las partes para su comparecencia ante esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en el plazo de treinta días, con remisión de los autos originales y del expediente administrativo.



Recibidas las actuaciones y personadas las partes ante este Tribunal, por la Sección de Admisión de la Sala de lo Contencioso-Administrativo se dictó Auto el 12 de noviembre de 2019, acordando:

<< 1º) Admitir a trámite el recurso de casación nº 2727/2019 preparado por la representación procesal de la Generalidad de Cataluña frente a la Sentencia nº 855/18 -de 5 de octubre- que estimó el recurso nº 242/14 interpuesto por la entidad ERCROS S.A, frente a la Resolución de 6 de octubre de 2014, adoptada por el Secretario de Medio Ambiente y Sostenibilidad de la Generalidad de Cataluña por la que se autoriza la modificación no sustancial de la autorización ambiental concedida para la fabricación de compuestos de moldeo de urea y melanina en Cendayola del Vallés.

2º) Precisar que la cuestión en la que entendemos que existe interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en determinar si, en caso de inexistencia de una norma que predetermine el **VLE** (valor límite de emisión) de una determinada sustancia contaminante para un determinado proceso productivo y siempre que sea legalmente exigible el establecimiento de un **VLE** (valor límite de emisión) para la citada sustancia, conforme al art. 14.1.a) de la Directiva 2010/75/UE y el art. 22.1.a) de la Ley 16/2002 (actualmente, del RDL 1/2016), la autorización ambiental integrada puede o no fijar el **VLE** (valor límite de emisión) correspondiente conforme a los criterios del Anexo III de la citada Directiva y del art. 7.1 de la Ley 16/2002 (actualmente, del RDL 1/2016).

3º) Identificar como normas jurídicas que, en principio, serán objeto de interpretación: los artículos 7.1 y 22.1.a) de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación (actualmente, RDL 1/2016), " *sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso*" (art. 90.4 in fine LJCA).

4º) Publicar este auto en la página web del Tribunal Supremo.

5º) Comunicar inmediatamente a la sala de instancia la decisión adoptada en este auto.

6º) Para su tramitación y decisión, remitir las actuaciones a la Sección Quinta de esta Sala, competente de conformidad con las normas de reparto.>>

CUARTO. Interposición del recurso.-

Abierto el trámite de interposición del recurso, se presentó escrito por la representación procesal de la Generalitat de Cataluña con exposición razonada de las infracciones normativas y/o jurisprudenciales identificadas en el escrito de preparación, precisando el sentido de las pretensiones que deduce y los pronunciamientos que solicita, terminando con el suplico <<[...] dicte sentencia por la cual case y anule la Sentencia contra la que se recurre y estime este recurso, desestime el recurso contencioso administrativo seguido ante el Tribunal de instancia y declare la conformidad a derecho de la resolución administrativa impugnada.>>

QUINTO. Oposición al recurso.-

Dado traslado para oposición a la representación procesal de ERCROS, S.A., se presentó escrito argumentando en contra del planteamiento del recurso, solicitando su desestimación íntegramente en los términos expuestos y confirmar la sentencia recurrida en todos sus extremos.

Ninguna de las partes solicitó la celebración de vista y la Sala no la consideró necesaria, señalándose para votación y fallo la audiencia del día 20 de octubre de 2020, en cuyo acto tuvo lugar su celebración , habiéndose observado las formalidades legales referentes al procedimiento.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Objeto del recurso y fundamento.

Se interpone el presente recurso de casación 2727/2019, contra la sentencia 855/2018, dictada por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso- administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, en el recurso contencioso-administrativo 242/2014, que había sido promovido por la mercantil Ercros, S.A.; en impugnación de la resolución de la Secretaria de Medio Ambiente y Sostenibilidad de la Generalitat de Cataluña, de 6 de octubre de 2014 (Expediente B1CNS140229), por la que se accedía a la modificación no sustancial de la autorización ambiental concedida a la mencionada mercantil para la fabricación de compuestos de moldeo de urea y melanina en Cerdanyola del Vallés (Barcelona), estableciendo determinados límites para el formaldehído, el carbono orgánico total y para los compuestos orgánicos volátiles; con la súplica de que se dejaran sin efecto los mencionados límites.



La sentencia de instancia, estimando el recurso, anula la resolución impugnada, dejando sin efecto "los valores límite de emisión asociados a los mencionados componentes".

Las razones que llevan al Tribunal de instancia a la mencionada decisión se contienen, en lo que trasciende al presente recurso de casación, en el fundamento tercero, en el que se acepta y transcribe una previa sentencia del mismo Tribunal (sentencia 846/2017, dictada en el recurso 177/2014):

"[...] nos hallamos en el ámbito de una autorización ambiental integrada y concretamente en materia de valores límite de emisión que obliga a estar a lo dispuesto en el artículo 7.1.f) de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación, en la redacción dada por la Ley 5/2013, de 11 de junio, por la que se modifican la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación y la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, del siguiente tenor:

""Artículo 7. Valores límite de emisión y medidas técnicas equivalentes.

1. Para la determinación en la autorización ambiental integrada de los valores límite de emisión, se deberá tener en cuenta:...

""f) Los valores límite de emisión fijados, en su caso, por la normativa en vigor en la fecha de la autorización".

"Y también procede estar a la legislación de Cataluña contenida en el artículo 9.1 y 2 de la Ley 20/2009, de 4 de diciembre, de prevención y control ambiental de las actividades, en la redacción aplicable temporalmente al caso, operada por la Ley 9/2011, de 29 de diciembre, de promoción de la actividad económica, en los siguientes términos:

""Artículo 9. Valores límite de emisión y prescripciones técnicas de carácter general..."

"Por consiguiente, de los preceptos indicados va fluyendo con naturalidad que para los valores límites debe estarse a los fijados por la normativa en vigor en la fecha de la autorización sin perjuicio de otros aspectos.

"2.- Siendo ello así y dirigiendo la atención al caso que se enjuicia y con los informes que se han destacado, este tribunal no abriga duda alguna de que no existe ninguna normativa comunitaria, estatal ni de la comunidad autónoma de Cataluña que fije o determine para el supuesto de autos el valor límite de emisión de carbono orgánico total y pese a ello se ha tenido en cuenta y aplicado la normativa alemana -Technische Anleitung zur Reinhaltung der Luft-TA Luft de 24 de julio de 2002- que fija una límite genérico de 50 mg/Nm³ o 0,5 Kg/h.

"Y no existe esa normativa al punto que tampoco resulta aplicables a las Mejores Técnicas Disponibles - artículos 3.º) y 25 de la Ley Estatal 16/2002 modificada por la Ley 5/2013-.

"Y todo ello aunque se invoque la Disposición Transitoria Tercera de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación, en la redacción dada por la Ley 5/2013, de 11 de junio, por la que se modifican la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación y la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, en cuanto dispone: ...

"Dicho de otra manera, la exclusión de los valores límite de emisión por esa vía no resulta viable y procede estar al establecimiento en forma y fondo de esos valores límite.

"3.- Y así centrado el caso, procede traer a colación la doctrina jurisprudencial de la Sala 3ª Sección 5ª del Tribunal Supremo en sus Sentencias de 2 de diciembre de 2011 y especialmente la de 25 de enero de 2013 , en cuanto estableció:...

"Dicho con las mismas palabras y con las consiguientes adaptaciones al caso que se enjuicia, a 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 y ya que esta solución que se defiende por la administración pulveriza la seguridad jurídica y supone una quiebra de las más elementales exigencias para la realización de cualquier actividad que tenga algún efecto contaminante.

"Por todo ello procede estimar la demanda articulada en la forma y términos que se fijarán en la parte dispositiva.

(...)"

"Sabedoras de esta Sentencia, las demandadas han puesto de relieve que no se trata de un pronunciamiento firme, toda vez que ha sido recurrido en casación. Sin embargo, parecen no haber tenido en cuenta que nuestro fallo se encuentra fundamentado en otro (que se cita) dictado en su día por el Tribunal Supremo.



"También han considerado (las demandadas) que nuestra Sentencia supone un incumplimiento de la Directiva 2010/75/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, sobre emisiones industriales; porque tal Directiva obliga a fijar **VLE** y no exige que vengan precedidos de una disposición normativa; razón por la cual, en el peor de los casos esta Sala y Sección debería plantear un cuestión prejudicial europea.

"Pues bien: este Tribunal se verá en la tesitura de tener que mantener su criterio, sin que proceda cuestión prejudicial alguna, habida cuenta que de la normativa europea y nacional se desprende de forma suficientemente clara que los **VLE** deben encontrar respaldo en una norma jurídica. Para otra actividad con incidencia ambiental y sometida a autorización ambiental integrada, también lo reiteró la STS 3ª5ª de 25 de enero de 2013, casación 4524/2010 .

"Compartimos con las demandadas la preocupación, así como el criterio de que urge poner límites a aquellas sustancias o emisiones que pueden ocasionar problemas graves para la salud o para el medio ambiente; pero a esa urgencia o premura debe responderse sin excusa y con celeridad mediante la promulgación o el dictado de normas por parte de aquellas instituciones que se hallan investidas de las potestades de rigor. Máxime si, como es de ver, han procedido de tal manera otras Comunidades Autónomas y Estados.

"Se trata, al cabo, de cumplir las leyes y, de consuno, se trata de evitar con ello desviaciones no deseables que podrían ser el fruto de una discrecionalidad mal administrada.

"Bastaría, pues, el simple traslado de las consideraciones de la Sentencia que acabamos de transcribir, para estimar el presente recurso contencioso-administrativo, toda vez que, con independencia de la existencia o no de un catálogo asequible de MTDs, los **VLE** impugnados carecen de respaldo normativo. Sin embargo, no estará de más añadir algunas observaciones de carácter complementario.

"3.3: Sobre la Directiva 2010/75/UE:

"El art. 80 de la Directiva establece que su trasposición deberá haberse efectuado antes del 7 de enero de 2013, lo que se cumplió en el caso de España -con un cierta demora- a través de la Ley 5/2013, de 11 de junio , vigente desde el día 13 de ese mismo mes.

"Ocurre que la solicitud de la modificación no sustancial que ahora nos ocupa fue presentada el día 16 de diciembre de 2008. Más aún: el art. 80 de la Directiva dejaba muy claro que esa trasposición se llevaría a efecto a través de "disposiciones" legales, reglamentarias y administrativas; es decir: a través de normas jurídicas, que es lo que en nuestro caso (**VLE**) echamos en falta.

"3.4: Sobre la Ley 34/2007, de 15 de noviembre

"Su art. 5.2 permite que las Comunidades Autónomas "establezcan" (es decir: fijen de forma permanente; normen) **VLE** incluso más rigurosos que los que pueda haber establecido el propio Estado.

"Su art. 7.1.b) señala que los titulares de las instalaciones deberán respetar los **VLE**, pero añade: "en los casos en los que reglamentariamente estén establecidos". La indicación es, pues, clara y diáfana.

"Por su parte, el art. 13.4 añade cuál deberá ser el contenido mínimo de la autorización ambiental integrada e incluye en el mismo los **VLE** y, en su caso, "los parámetros o las medidas técnicas que los sustituyan o complementen"; previsión, esta última, que habrá que interpretar de forma sistemática para concluir que, si los **VLE** requieren de una norma que los valide, deberá predicarse lo mismo de los parámetros o medidas técnicas a las que se ha hecho alusión.

"3.5: El art. 9.2 de la Llei 20/2009, de 4 de desembre

"Se trata de un precepto legal que no se opone a lo dicho hasta ahora. La "fijación" o "concreción" de los **VLE** para una actividad determinada tomando en consideración los factores que se citan en el enunciado transcrito, no empece para que, con carácter previo, se hayan debido establecer -reglamentariamente cuando menos- unos **VLE** de aplicación general, con los márgenes de maniobra o criterios de adaptación que sean precisos.

"3.6: Decrets 226/2006, de 23 de maig i 152/2007, de 10 de juliol sobre protecció atmosférica y sobre el plan de acció para mejorar la calidad del aire

"En este punto habrá que destacar que, más allá de acreditar que Cerdanyola del Vallès se halla en una zona de protección especial del ambiente atmosférico (por las partículas en suspensión concretamente), las demandadas no nos han indicado previsión alguna, contenida en los Decrets antes citados, susceptible de otorgar cobertura normativa a los **VLE** impugnados en estos autos."

A la vista de la decisión y fundamentación de la sentencia de instancia se prepara por la Generalitat de Catalunya el presente recurso de casación, que es admitido a trámite por la Sección correspondiente de esta Sala Tercera, por auto de 19 de marzo de 2019, en el que se declara que la cuestión que suscita interés casacional objetivo es



"determinar si, en caso de inexistencia de una norma que predetermine el **VLE** (valor límite de emisión) de una determinada sustancia contaminante para un determinado proceso productivo y siempre que sea legalmente exigible el establecimiento de un **VLE** (valor límite de emisión) para la citada sustancia, conforme al art. 14.1.a) de la Directiva 2010/75/UE y el art. 22.1.a) de la Ley 16/2002 (actualmente, del RDL 1/2016), la autorización ambiental integrada puede o no fijar el **VLE** (valor límite de emisión) correspondiente conforme a los criterios del Anexo III de la citada Directiva y del art. 7.1 de la Ley 16/2002 (actualmente, del RDL 1/2016)." A tales efectos se considera que deben ser objeto de interpretación, sin perjuicio de los que esta Sección de enjuiciamiento considere oportunos, los artículos 7.1º y 22.1º.a) de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación, en la actualidad, el Texto Refundido de dicha Ley, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre.

La defensa de la Generalitat de Cataluña, en su escrito de interposición del recurso de casación, insiste en las alegaciones que se hicieron en la instancia, de que la decisión adoptada por la Administración autonómica es acorde a lo establecido en la normativa nacional y comunitaria que se invocan, en concreto, se insiste en que no es necesario, en contra de lo sostenido por el Tribunal de instancia, que para la fijación de valores mínimos de emisión sea necesario, de manera ineludible, que exista norma concreta que lo establezca. En ese sentido, se considera que la sentencia de instancia aplica una jurisprudencia de este Tribunal Supremo que no es aplicable al supuesto de autos, porque están referidas las sentencias que se siguen por la Sala de instancia a supuestos diferentes, en concreto, que no puede ser aplicada a supuestos de inexistencia de fijación normativa de esos valores mínimos de emisión. Se aduce que, en concreto, autoriza esa posibilidad la Directiva 2010/75/UE el Parlamento y del Consejo, de 24 de noviembre, sobre emisiones industriales, norma europea que, en contra de lo que se sostiene en la sentencia recurrida, si es aplicable al supuesto de autos. Se aduce que incluso la posibilidad de aplicar valores mínimos pese a la inexistencia de precepto normativo que los autorice, estaba ya autorizada en la redacción originaria de la Ley 1/2002.

De todo ello se termina por suplicar que, fijando la doctrina que se propone, se estime el recurso de casación, se case la sentencia de instancia y, dictando otra en sustitución, se desestime el recurso contencioso-administrativo originariamente interpuesto y se confirme la resolución impugnada en la instancia.

Ha comparecido en el recurso de casación la mercantil Ercros, S.A., la inicial recurrente en la instancia, que suplica la desestimación del recurso, al considerar, en síntesis, que no hay vulneración por la Sala de instancia de la Directiva, como se invoca de contrario, sin que sea necesario suscitar una cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la Unión, a los efectos de la aplicación de la mencionada Directiva de 2010, que ya fue traspuesta a nuestro Derecho interno con la reforma por Ley de 2013 de la Ley de 2002, rechazando la posibilidad de un pretendido efecto directo de la Directiva. Y en ese sentido se cita la sentencia de esta Tribunal Supremo de 5 de noviembre de 2015, dictada en el recurso de casación 140/214. En esa misma línea, se considera que no puede ampararse la actuación administrativa impugnada en una pretendida mejora técnica disponible, que sí se han establecido, en contra de lo sostenido de contrario; a lo que ha de añadirse, a juicio de la parte recurrida, que en los supuestos de inexistencia de esas mejoras, era preceptivo el previo trámite de audiencia de los afectados. Se añade, que si bien no cabe apreciar vulneración de la normativa comunitaria, tampoco, a juicio de la oposición al recurso, cabe estimar que se haya vulnerado por la Sala de instancia la normativa interna, la ya mencionada Ley de 2002, ya que la jurisprudencia que se aplica por la Sala sentenciadora, en contra de lo aducido en la interposición del recurso, sí era aplicable al caso de autos. De todo ello se termina por suplicar la desestimación del recurso y la confirmación de la sentencia de instancia.

SEGUNDO. Examen de la cuestión que suscita interés casacional objetivo. La jurisprudencia invocada.

El cometido que nos impone el artículo 93 de nuestra Ley procesal en la resolución de los recursos de casación, comporta el previo examen de la cuestión que suscita interés casacional para, conforme a la interpretación que se acoja, resolver las cuestiones y pretensiones deducidas en el proceso. Ese orden de los pronunciamientos, que obliga a establecer una interpretación en abstracto para descender al caso concreto, no puede llevarse a sus últimas consecuencias y dejar de atender al caso enjuiciado, incluso en este primer pronunciamiento. Por tanto, resulta obligado, para un mejor examen de la cuestión suscitada, recordar los antecedentes de la actuación administrativa que se cuestiona en este proceso.

Como ya se ha dicho y resulta de las actuaciones, la originaria recurrente, en los procesos de fabricación en sus instalaciones en Cerdanyola del Vallés, era titular de una autorización ambiental integrada que había sido concedida por resolución de la Administración catalana en fecha 16 de diciembre de 2008, en la cual ya se impusieron determinadas limitaciones en relación con el establecimiento de unos valores mínimos de emisión de formaldehído (dicha concesión inicial esta también impugnada en vía jurisdiccional pendiente de firmeza). En relación con dicha autorización, se solicita por la titular de la misma una modificación no sustancial, que se concede por la resolución aquí impugnada, pero se imponen unos concretos valores límites de emisión (20 mg/m³ o e.m. <0,1 kg/h, para el formaldehído; 50 mg/Nm³ o e.m. <0,5 kg/h para el carbono orgánico total; y 2 mg/



m³ > 10G/H para concretos compuestos orgánicos volátiles). Debe hacerse constar que lo que se cuestiona aquí es la autorización de esa modificación no sustancia de la autorización inicial, luego, en contra de lo que se afirma en la sentencia de instancia, el debate se centra en relación a esta modificación que se concede en el año 2014, por lo que las referencias al año 2008 que se hacen en la sentencia de instancia son erróneas.

A la vista de la situación en que ahora ha quedado centrado el debate, debemos señalar que esos valores mínimos de emisión no aparecen establecidos en norma alguna ni de derecho interno español ni en norma comunitaria alguna. La Administración demandada no niega dicha premisa y acepta que la aplicación de los valores límites de emisión de formaldehído y el carbono orgánico se aplican las previsiones de la normativa alemana, en tanto que para los compuestos orgánicos volátiles se aceptan que no existe normativa nacional o comunitaria aplicable (se dice que pudieran ser por aplicación del RD 117/2003).

Ante esas decisiones, todo el debate de autos se centra en determinar si la fijación de estos valores mínimos de emisión que pueden imponerse en una autorización ambiental integrada, deben estar previstos expresamente en alguna norma aplicable a la actividad para que se pide la autorización, o pueden ser establecidos directamente por la Administración al resolver la autorización y atendiendo a los criterios que resulten de las circunstancias de las sustancias y la actividad desarrollada.

En la sentencia de instancia, aceptando los argumentos de la demanda, se considera que debe acogerse aquella primera interpretación y en la medida en que, en el caso de autos, no existe norma interna en nuestro País ni de la Unión Europea, que impongan los niveles mínimos de emisión que se imponen en la resolución objeto del recurso, se declara su anulación. Para ello se acude a la interpretación del artículo 7 de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrado de la Contaminación, que se encontraba vigente al momento de solicitarse la autorización de autos (año 2014); interpretación del precepto que se dice fijada por las sentencias de esta Sala Tercera a que se hace referencia expresa, y se transcriben en parte.

En relación con ello, se dispone en el mencionado precepto, que regula los "valores límite de emisión y medidas técnicas equivalentes", lo siguiente:

"1. Para la determinación en la autorización ambiental integrada de los valores límite de emisión, se deberá tener en cuenta:

"a) La información suministrada, de acuerdo con lo establecido en el artículo 8.1, en relación con las conclusiones relativas a las mejores técnicas disponibles, sin prescribir la utilización de una técnica o tecnología específica.

"b) Las características técnicas de las instalaciones en donde se desarrolle alguna de las actividades industriales enumeradas en el anejo 1, su implantación geográfica y las condiciones locales del medio ambiente.

"c) La naturaleza de las emisiones y su potencial traslado de un medio a otro.

"d) 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.

"e) La incidencia de las emisiones en la salud humana potencialmente afectada y en las condiciones generales de la sanidad animal y vegetal.

"f) Los valores límite de emisión fijados, en su caso, por la normativa en vigor en la fecha de la autorización."

A la vista del precepto, se sostiene en la sentencia recurrida que el criterio que se establece en el párrafo f) del precepto actuaría en un modo de presupuesto básico para la determinación de los valores mínimos de emisión que puedan imponerse en la autorización ambiental integrada, de tal forma que sin la existencia de esos valores fijados en la normativa en vigor, no es admisible imponer valores mínimos. Como complemento de la mencionada interpretación, la sentencia de instancia examina la normativa nacional, autonómica y comunitaria, de las que se concluye que no tienen respaldo normativo los límites mínimos de emisiones establecidos en la resolución impugnada, por lo que se anula en relación a los mencionados límites de emisión.

Es decir, no hay "normativa en vigor" que legitimara a la Administración a imponer los límites de emisión que se reflejan en la resolución impugnada, siendo una cuestión que queda extramuros del debate suscitado en casación los concretos límites impuestos, al menos en este primer pronunciamiento que nos es obligado hacer.

No le falta razón a la defensa autonómica cuando pone de manifiesto que una interpretación integral del transcrito artículo 7 de la Ley de 2002, no parece acorde a la conclusión a que llega la Sala de instancia, en cuanto si el precepto establece esos seis criterios a "tener en cuenta" a la hora de conceder la autorización integral, elevar a rango de primacía el contenido en el párrafo f) se aviene mal con dicha interpretación sistemática, que sitúa todos esos criterios en un régimen de concurrencia.



En ese sentido es necesario dejar constancia que cuando el mencionado precepto, en el referido párrafo f) se refiere a la "*normativa vigente*", la condiciona a la existencia de la misma, es decir, "*en su caso*", lo cual es relevante porque si el legislador hubiese impuesto la previa y necesaria existencia de normativa estableciendo valores mínimos de emisión de una determinada sustancia para las actividades que se delimitan en la Ley lo habría declarado expresamente y, en tal caso, habría referido las demás circunstancias del precepto y párrafo a la posibilidad de adaptar esas previsiones generales.

De los términos literales del precepto solo cabe concluir que la fijación de estos valores mínimos de emisión, que será preceptivo establecer en las autorizaciones ambientales integrales, se determinarían por los valores fijados en la normativa en el supuesto de que estuvieran fijados; pero no cabe concluir que la ausencia de esa normativa comporte eliminar la exigencia de fijar valores límites de emisión.

Sostener la interpretación que se pretende por la Sala de instancia y por la parte recurrida llevaría a la necesidad de que para exigir valores mínimos de estas sustancias susceptibles de perjudicar el medio ambiente, cuando fueran necesarias en procesos productivos, debiera existir una previa normativa reglamentaria que lo hubiera establecido, con la arriesgada conclusión de que, en caso de esa ausencia de normativa, no podrían imponerse valores mínimos de emisión, lo cual, habida cuenta de las sustancias a que nos estamos refiriendo, comporta un riesgo de indudable trascendencia que la lógica impide acoger. Y buen ejemplo de ello sería el caso de autos en el que bastaría con remitirnos a la gravedad y riesgo que comporta la emisión a la atmósfera de algunas sustancias contaminantes afectadas por la autorización a que se refiere la resolución de a tenor de lo que se expone en algunos de los informes que obran en el expediente, y ello sin perjuicio de si la decisión adoptada está ajustada a Derecho so si el camino legal para la evitación de ese riesgo es imponerla c ocasión de una modificaciones que se aceptan son no sustanciales de la originaria autorización.

La misma Sala sentenciadora echa de menos no haberse aprobado esa normativa reglamentaria fijando esos valores mínimos de emisión por vía normativa, porque si la fijación de estos valores mínimos de emisión constituyen una exigencia de la autorización ambiental, la primera que se impone en el artículo 22.1º, es indudable que al concederse la autorización deberán estar fijados normativamente los mismos, lo cual habría llevado al Legislador a imponer esa exigencia normativa de manera imperativa y necesaria.

Pero no existe ese mandato expreso del Legislador. Incluso apelando a lo establecido en los párrafos segundo y tercero de este artículo 7, llevaría a la única conclusión de habilitar al Gobierno –también a las Comunidades Autónomas en ejercicio de sus competencias de establecer normas adicionales de protección del medio ambiente– a poder fijar valores mínimos de emisión para cualquier "*sustancias contaminantes*", pero sin carácter imperativo y con expresa constancia de determinados sectores de actividad; si bien se hace una especial referencia a las que se incluyen en el Anejo 2 de la propia Ley; así como para establecer "*obligaciones particulares*" para algunas de las actividades enumerada en el Anejo 1; es decir, con esa remisión a los dos anejos de la Ley se contempla la posibilidad, no el mandato expreso, por el Legislador al Gobierno para poder establecer determinaciones en cuanto a los valores mínimos de emisión.

Luego, como primera conclusión de lo expuesto es que no existe un mandato expreso sobre la fijación normativa de valores mínimo de emisión para cualquiera de las actividades sometidas a la exigencia de la previa autorización ambiental integrada, de donde se llegaría a la inadmisibles situación que difícilmente se podría alcanzar la finalidad de la normativa sectorial en materia de protección y control de la contaminación si el Gobierno, central o autonómico no procede a la aprobación de una normativa, en la que se contemplen los valores mínimos de emisión para todos y cada una de las sustancias contaminantes. Cuestión que, por cierto, la misma Sala territorial termina lamentando en sus razonamientos y que rechaza en base a una pretendida y temida arbitrariedad administrativa a la hora de fijar esos límites a criterio de la Administración competente para la concesión de las autorizaciones ambientales integrada.

También coadyuvaría a la posibilidad de que los valores límites de emisión se fijen directamente en las concesiones de las autorizaciones ambientales integrada lo declarado en la misma Exposición de Motivos de la Ley de 2002, cuando se declara que la intención de la normativa es que "en la autorización ambiental integrada se deberán fijar los valores límite de emisión de las sustancias contaminantes, en particular de las enumeradas en el anejo 3, teniendo en cuenta las mejores técnicas disponibles (pero sin prescribir una tecnología concreta), las características técnicas de la instalación y su localización geográfica." Y sobre esa base, declara el Legislador que en esa fijación deberán tenerse en cuenta los planes nacionales de carácter sectorial, entre otros instrumentos nacionales y comunitarios, para terminar señalando que "[I] igualmente, y también de conformidad con la Directiva 96/61/CE, se faculta para establecer reglamentariamente valores límite de emisión, así como parámetros o medidas técnicas equivalentes que los sustituyan, para determinadas sustancias o para categorías específicas de instalaciones, si bien mientras tanto se aplicarán los establecidos en la legislación sectorial actualmente vigente, que se enumera en el anejo 2." Obsérvese que la transitoriedad



a esta remisión reglamentaria lo es respecto a sustancias o instalaciones específicas, no con carácter general para establecer valores límites de emisión.

Tampoco de la Directiva 2010/75/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre, sobre emisiones industriales, prevención y control integrados de la contaminación (que, efectivamente, como se pone de manifiesto en la interposición del recurso fue traspuesta en nuestro Derecho con ocasión de la Ley 5/2013, de 11 de junio, por la que se modifican la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación y la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, siendo de aplicación la reforma a la autorización de autos) permite interpretar la necesidad de fijación normativa de valores límites de emisión con carácter objetivo y ningún mandato se impone a los Estados para que procedan a establecer esos valores mínimos para las previsiones a tomar en consideración a la hora de proceder a conceder los permisos, en la técnica legislativa de la norma comunitaria. Y esa ausencia es tanto más significativa en cuanto esa pretendida normativa reglamentaria impondría algún tipo de armonización para evitar la fijación de criterios divergentes que dificultasen las libertades comunitarias.

Acorde con lo señalado, en el apartado 12 de la Exposición de Motivos de la Directiva se declara ya que "[E]l permiso incluirá todas las medidas necesarias para conseguir un alto nivel de protección del medio ambiente en su conjunto y para asegurar que la explotación de la instalación se efectúe de acuerdo con los principios generales aplicables a las obligaciones fundamentales del titular. El permiso también incluirá valores límite de emisión para las sustancias contaminantes, o parámetros equivalentes o medidas técnicas, requisitos adecuados para la protección del suelo y las aguas subterráneas y requisitos para el control. Las condiciones del permiso se fijarán basándose en las mejores técnicas disponibles."

Las referencias a la mejores técnicas disponibles constituye un presupuesto básico en el régimen que se impone en la Directiva, señalándose en el apartado decimoquinto de la Exposición de Motivos la vinculación en la fijación de los valores mínimo de emisión a las mejores técnicas disponibles, al declarar "(15) [E]s importante dejar a las autoridades competentes la flexibilidad suficiente para establecer valores límite de emisión que garanticen, en condiciones normales de funcionamiento, que las emisiones no superen los niveles de emisión asociados a las mejores técnicas disponibles." Y en el artículo 14, al establecer las condiciones de los permisos, se dispone en su apartado tercero que "*las conclusiones sobre las mejores técnicas disponibles deben constituir la referencia para el establecimiento de las condiciones del permiso.*" En esa misma línea, el artículo 15 condiciona la autorización a los límites mínimo de emisión a lo que proceda de la mejor técnica disponible.

Si se tiene en cuenta esas previsiones de la Directiva, cabe interpretar el artículo 7 de la Ley de 2002, tras la reforma de adaptación a la Directiva, en el sentido de considerar que el Legislador nacional confiere relevancia especial a las mejores técnica disponibles, de ahí que se configure como el primero de los criterios que se establece para la determinación de los valores límites de emisión en las autorizaciones ambientales integradas, en tanto que los valores límites fijados en normas de carácter general, se impone con la condición de que se hayan establecido, es decir, "*en su caso*".

Ahora bien, es lo cierto que la interpretación que se acepta por el Tribunal de instancia se dice estar ya establecida en las sentencias de esta Sala Tercera del Tribunal Supremo de 2 de diciembre de 2011, dictada en el recurso de casación 217/2008 (ECLI:ES:TS:2011:8319) y la ulterior, que reproduce en todo su contenido, sentencia de 25 de enero de 2013, dictada en el recurso de casación 4524/2010 (ECLI:ES:TS:2013:195). Podría decirse que la sentencia de instancia que se recurre en nuestro recurso de casación toma como fundamento de su decisión lo declarado en las mencionadas sentencias y, ha de afirmarse, que el fundamento de la oposición al recurso se orienta en ese mismo sentido.

Por el contrario, lo que se invoca reiteradamente por la defensa autonómica, es que el caso de autos no guarda relación con el enjuiciado en esos dos pronunciamientos de este Tribunal.

Ello obliga a un examen pormenorizado de las circunstancias de esos dos pronunciamientos a los efectos de considerar aplicable al caso de autos, o no, la doctrina allí establecida o, si se quiere, que de aceptarse esa identidad, el recurso debe ser, en principio –de ahí la oportunidad de su admisión–, desestimado. Veamos esas circunstancias:

a) Los casos a que se refieren las dos sentencias citadas están referidos a dos concretas limitaciones que se habían impuesto al titular de una autorización ambiental integrada para la actividad de central eléctrica de ciclo combinado. Pues bien, esas dos concretas condiciones que se impusieron en la autorización ambiental eran, primero, un plan de cierre y desmantelamiento de otra central eléctrica de fuel-óleo, que no había sido objeto de autorización y, al parecer, titularidad de un tercero; y en segundo lugar, restricciones en los valores límites de emisiones de determinados contaminantes.



b) La Sala sentenciadora en la instancia (TSJ de Castilla-La Mancha) había anulado las mencionadas condiciones impuesta en la autorización ambiental porque, en relación con el plan de cierre y desmantelamiento de la central eléctrica, no era de la competencia autonómica, sino estatal porque estatal era la normativa que regula esos procesos de cierre. Y en relación a la restricción de los valores mínimos de emisión, se razona por el Tribunal de instancia en aquellos procesos, que esos límites eran inferiores a los que se habían establecido en la declaración de impacto ambiental que se había elaborado por la Administración General del Estado en el curso de la tramitación de la autorización ambiental integrada, en la cual, como se ha dicho, se habían ya establecido valores mínimos de emisión.

c) Debe concluirse que, conforme a lo expuesto, en el otorgamiento de las autorizaciones ambientales integral en aquellos supuestos, se había elaborado una declaración de impacto ambiental en las que, como se ha dicho, ninguna de las dos condiciones que terminaron imponiéndose en la resolución de la Administración Autonómica concediendo la autorización ambiental estaban recogidas.

d) A la vista de esas circunstancias, todo el debate de autos en aquellos procesos, en la instancia, estuvo centrado en la posibilidad de que la Administración autonómica, al conceder su autorización ambiental, pudiese imponer criterios que excedían de los establecidos en la declaración de impacto ambiental, con base al reparto competencia, en sede constitucional, sobre normas adicionales de protección del medio ambiente; criterio que rechaza la Sala de instancia en sus sentencia, al considerar que ese título competencial habilita a la Administración autonómica a promulgar normas jurídicas adicionales de protección, pero en modo alguno a poder establecer medidas adicionales de protección con ocasión de pronunciarse sobre una autorización ambiental que, como acto reglado que habilita el ejercicio de una actividad, está sometido al criterio de legalidad, legalidad que no puede improvisarse en los actos de aplicación.

e) En los respectivos recursos de casación en que se dictaron las dos sentencias que se citan, el debate quedó centrado solo en una de las condiciones que se habían impuesto en las autorizaciones ambientales cuestionadas, esto es, solo se cuestionó en casación la exigencia de incluir un plan de cierre y desmantelamiento de la central eléctrica de fuel-óleo, renunciándose al debate de los valores mínimos de emisión diferentes a los establecidos en la declaración de impacto ambiental.

f) En ese debate se comienza en las sentencias de esta Sala Tercera por recordar el alcance y finalidad de estas autorizaciones ambientales integradas, que es oportuno traer a este debate, de conformidad con lo que se establecía, en aquel momento, en la antes mencionada Ley de 2002. Se declara al respecto:

"La autorización ambiental integrada es, como cualquier autorización, una técnica de control e intervención administrativa que, en particular, pretende anticipar la protección ambiental actuando sobre la causa o el origen de la contaminación. El objetivo indicado se cumple mediante la creación de esta nueva figura que se importa a nuestro ordenamiento jurídico interno mediante la expresada Ley 16/2002, al trasponer el contenido de la Directiva...

"La finalidad general de reducción de los contaminantes de la atmósfera, agua y suelo que persigue la citada Ley 16/2002 que se pretende alcanzar, de modo eficaz, operando sobre la raíz, ha de ser completada con otra finalidad esencial de la Ley, que se concreta en su apuesta por la simplificación administrativa. De ahí el carácter " integrado " de la autorización, al unificar la pluralidad de la intervención administrativa cuando en un ámbito sectorial concreto confluía la acción de varias Administraciones Públicas. Se trata de una figura autonómica de intervención ambiental –así se califica en la exposición de motivos (apartado 5) de dicha Ley 16/2002 – que se crea para la protección ambiental en su conjunto y que sustituye la dispersión anterior, en relación con diferentes autorizaciones ambientales."

g) Habiéndose cuestionado por la Administración autonómica allí recurrente, como en este nuestro caso, que la existencia de una declaración de impacto ambiental al proyecto, elaborada por la Administración General del Estado, no podía condicionar las potestades autonómicas, bien porque dicha declaración era un mero acto de trámite, bien por la titularidad de las competencias constitucionales sobre medidas adicionales de protección del medio ambiente. Las sentencias de esta Sala rechazan ambos argumentos sobre una delimitación del debate en los siguientes términos: "[I]Lo que se plantea es si la autorización ambiental integrada puede establecer un límite de protección superior y más restrictivo, en lo referente a los valores de emisión de determinados contaminantes, que el previsto en esa declaración realizada por la Administración General del Estado en aplicación del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de julio, en relación con el Real Decreto 1131/1988, de 30 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento para la ejecución del citado Real Decreto Legislativo de Evaluación de Impacto Ambiental, cuya infracción también se aduce. Dicho de otro modo, si la autorización integrada puede fijar un umbral de protección ambiental superior al que traza la declaración de impacto ambiental realizada en el procedimiento administrativo."



Así delimitado el debate, las sentencias aceptan que, en efecto, pueden establecerse normas adicionales de protección por la Comunidad Autónoma, pero eso, normas, no ejercer esa competencia constitucional para incorporar en una autorización ambiental esa ampliación, es decir y en palabras de las sentencia, "*mediante una autorización ambiental (NO) pueden crearse fórmulas adicionales, y más intensas, de protección ambiental, al margen o sin la previa aprobación de un marco normativo que preste la necesaria cobertura a dicha autorización ambiental integrada.*"

h) Bien es verdad que, en ese contexto, se declara en las sentencias los siguientes argumentos, que son los aprovechados por la Sala de instancia en este recurso de casación, para su decisión, que ahora examinamos:

"Como antes señalamos, y ahora insistimos, la autorización ambiental como toda autorización es un modo de control o de intervención administrativa sobre la actividad de los particulares, en este caso, sobre la instalación de una central de ciclo combinado, que debe examinar, bajo el prisma que en todo caso proporciona el interés público, si concurren o no las exigencias ambientales que permiten que se desarrolle una determinada actividad.

"Téngase en cuenta que 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 debe ser aplicación de 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.

[...]

"Además, aunque la ausencia de esa norma de cobertura sobre las limitaciones adicionales que impone la autorización es insuficiente para confirmar la sentencia recurrida, debemos salir al paso de las consideraciones que se vierten sobre la intensa relación que surge, en la Ley 16/2002, entre la declaración de impacto ambiental y la autorización ambiental integrada.

"Así es, es cierto que los valores límite de emisión se establecen en el artículo 7.1 de la Ley 16/2002, en sus apartados (letras a/ a f/), integran uno de los contenidos mínimos indispensables de la autorización ambiental integrada, ex artículo 22.1.a) de la misma Ley, pero también lo es que el apartado f) se remite a los valores límite fijados en la "normativa en vigor en la fecha de la autorización". En este sentido, el margen de apreciación que puede deducirse de los apartados a) a e) del citado artículo 7.1 ni comporta la mutación de dicha autorización en discrecional, ni permite hacer abstracción del régimen jurídico de aplicación en la autorización ambiental integrada.

"Es más, en la determinación de tales valores, por lo que ahora interesa, debe coordinarse con el procedimiento de evaluación o declaración de impacto ambiental, cuando se ha producido una declaración de esta naturaleza, como advierte el artículo 28 de la Ley de tanta cita."

Debe hacerse notar la sustancial diferencia que existe entre los supuestos a que se refieren las sentencias de referencia y el presente. Así, en aquellos, se trataba de una autorización ambiental integrada cuyas determinaciones cuestionadas estaban vinculadas a la existencia de una previa declaración de impacto ambiental, imponiéndose en la autorización ambiental mayores limitaciones de las establecidas en la mencionada declaración. Es decir, existía ya para la Administración con competencias en materia de autorización ambiental unas limitaciones que estaba obligadas a respetar porque, conforme se razona en la sentencia, le vinculaban y carecía de competencias para imponer mayores restricciones adicionales directamente en la resolución sobre la autorización ambiental integrada.

Nuestro caso es distinto. Se trata de, en principio, autorizar una actividad –en realidad es una modificación no sustancial de una autorización previa, pero omitamos de momento esa circunstancia, que es irrelevante para el debate que nos ocupa– que comporta la emisión de sustancias contaminantes al aire, hecho que no se cuestiona, y se sostiene que, como no existe normativa específica que determine los valores mínimos de emisión, no se puede establecer limitación alguna para esas emisiones.

Ese es el debate de autos y la conclusión a la que llega la Sala de instancia, aunque bien es verdad que con la premisa de que la imputación de esa inadmisibles situación solo es debida a la actitud renuente de las propia Administraciones, estatal y autonómica, por no haber fijado esos límites de emisiones, lamentando que fijar en esos supuestos tales valores mínimos comportaría una arbitrariedad administrativa inadmisibles. Pero lo cierto es que por esa actitud renuente de las Administraciones se termina afectando el medio ambiente y, cabe pensar, en supuestos de todo punto inadmisibles, como es que por esa actitud renuente de la Administración



de establecer normas generales sobre la materia, que ninguna norma impone de manera expresa, se termine no imponiendo valores límites de emisión de sustancias claramente perjudiciales para el medio ambiente.

En resumen, en los supuestos –en realidad es uno solo– de las sentencias de referencia existía un " *ámbito sectorial en concreto*" y una declaración de impacto ambiental, que ya establecían unos límites de emisión que luego fueron desatendidos al otorgar la autorización ambiental integrada, en la que se impusieron valores mínimos de emisión inferiores a los establecidos en la normativa sectorial y en la declaración de impacto ambiental. Por el contrario, en el caso de autos, se trata de la emisión de sustancias contaminantes que para la concreta actividad a que se dedica la solicitante no tienen establecidos valores mínimos de emisión.

De lo expuesto hemos concluir que no puede dirimir el debate de autos las sentencias que se toman en consideración por la Sala de instancia y resulta obligado interpretar el artículo 7 de la Ley ya citada. Sin embargo, antes de continuar es necesario dejar constancia que, sentada la falta de identidad de los supuestos de las sentencias de referencia y esta que ahora nos ocupa, esta Sala Tercera ha tenido ocasión de examinar este debate sobre la incidencia de los valores mínimos de emisión a la hora de resolver la autorización ambiental integrada. Y en este sentido debemos señalar que en la sentencia de 7 de julio de 2015, dictada en recurso de casación 3792/2013 (ECLI:ES:TS:2015:3314) –paradójicamente citada por la parte recurrida, en una faceta diferente a la que ahora nos ocupa–, en un asunto también referido a la misma mercantil que en este recurso y manteniendo una posición no del todo coincidente con la que aquí se mantiene, hemos declarado lo siguiente, que es relevante a los efectos del debate que nos ocupa:

"... Por otra parte, también 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.

[...]

"En definitiva, 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**."

Esa doctrina se reitera en la sentencia de 29 de junio de 2015, dictada en el recurso de casación 3100/2013 (ECLI:ES:TS:2015:2907).

Es decir y como conclusión de todo lo expuesto, cabe concluir que la jurisprudencia de esta Sala en modo alguno acoge la interpretación del artículo 7 en la forma pretendida por la sentencia de instancia y aquí en casación por la parte recurrida.

TERCERO. Interpretación del artículo 7 de la Ley de Prevención y Control Integrados de la Contaminación .

A la vista de lo antes concluido debe destacarse que hay un argumento subyacente en el razonamiento que se sostiene por la Sala instancia, al que ya se ha hecho referencia, de difícil admisión. Nos referimos a la obligación de las Administraciones de proceder a realizar un listado, siquiera sea de mínimos, de todas las sustancias contaminantes existentes y probables y determinar para todos los supuestos que pudieran presentarse, los valores mínimos de emisión que serían permitidos; labor que este Tribunal no está con capacidad para discernir como posible, pero que cabe pensar es hartamente difícil.

Y salgamos ya al paso de la pretendida arbitrariedad que es de temer, caso de dejar que la Administración competente determinar esos valores mínimos de emisión en la oportuna autorización ambiental, porque esa arbitrariedad, como todas, se corrige con la motivación de la decisión, como después se verá, máxime en supuestos como el presente en el que las autorizaciones se han de conceder, o denegar, a la vista de los variados informes técnicos sectoriales que se han de emitir en el procedimiento y que han de servir para esa motivación o, si se quiere, para evitar la arbitrariedad mediante su control por los Tribunales. El artículo 88.6º de la vigente de la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y los preceptos de contenido similar de las leyes que le precedieron, marcan el camino para evitar el riesgo de arbitrariedad que se quiere prevenir.



La Directiva y la Ley no imponen esa regulación detallada de los valores mínimos, tampoco nuestra Ley, como ya antes se dijo. En efecto, lo que se dispone en el artículo 7.2º es que tanto el Gobierno, como las CCAA, en sus competencias adicionales de protección del medio ambiente, pueden " *establecer límites de emisión para sustancia contaminantes, en particular para las enumeradas en el anejo 2, y para las actividades industriales incluidas en el ámbito de aplicación de esta ley, en particular las grandes instalaciones de combustión, de incineración o co-incineración de residuos, las que utilicen disolventes orgánicos y las que producen dióxido de titanio, así como parámetros o medidas técnicas equivalentes basadas en las mejores técnicas disponibles que completen o sustituyan a los valores límite de emisión, siempre que se garantice un enfoque integrado y un nivel elevado de protección del medio ambiente equivalente al alcanzable mediante las condiciones de un permiso.*"

Ahora bien, en la argumentación de la sentencia de instancia, de esa premisa se llega a una conclusión más que arriesgada. En efecto, concluir que en los supuestos en que no exista esa fijación normativa no puede imponerse condición alguna respecto de los valores mínimos de emisión, es decir, sería admisible cualquier valor de emisión (recuérdese que el artículo 22 obliga a fijarlos, en todo caso), es indudable que comporta la posibilidad, más que probable, de que se concedan autorizaciones ambientales que comporten un deterioro del medio ambiente de singular relevancia, que es precisamente lo que se pretende evitar con esta normativa sectorial. Incluso cabría concluir que, establecida la prohibición general que se impone en el artículo 5.1º de la Ley de ejercer estas actividades sin "[D] *disponer de la autorización ambiental integrada y cumplir las condiciones establecidas en la misma*", cabría interpretar que en tales supuestos, más que autorizar los valores mínimos de emisión que se soliciten por el interesado, que es lo que se sostiene por la parte recurrida, debería ser la de denegar la autorización, porque esos valores mínimos de emisión, ya se ha dicho, es un contenido esencial de estas autorizaciones. En suma, cabría pensar, con una interpretación finalista de esta normativa sectorial, que si la fijación de valores mínimos de emisión deben imponerse en las autorizaciones ambientales integrales, si dichos límites no se imponen en norma alguna, lo procedente no sería dejar de imponer límite alguno (con el riesgo que ello puede comportar), que la Ley no autoriza, sino denegar la autorización.

Bien es verdad que la opción de dejar de imponer límite sin estar previsto en alguna norma vendría avalada por la tradicional naturaleza de las autorizaciones administrativas, de las licencias, cuya finalidad no sería sino garantizar que un derecho preexistente de los ciudadanos se va ejercer conforme a la normativa en vigor, de las normas que regulan dicha actividad. Pero sería de difícil apreciación remitir estos permisos de la Directiva, las autorizaciones integrales, a ese esquema del Derecho Administrativo tradicional. Dando un paso más en ese examen de la normativa, debe señalarse que cuando el Legislador regula estas autorizaciones ambientales integradas, al seguir las líneas impuestas por la Directiva de 2010, no se contemplan en un modo de nuestras típicas autorizaciones o licencias en las cuales la Administración se limita a una mera confrontación entre la normativa vigente, legal o reglamentaria, y las circunstancias del caso en concreto para el que se solicita la licencia, como si se tratar de un supuesto, en esa configuración tradicional de la institución, de habilitar el ejercicio de un "derecho" ya existente, de tal forma que las autorizaciones o licencias vendrían a constatar que ese ejercicio es acorde a las exigencias legales.

En estas autorizaciones ambientales que se contemplan en la Directiva de 2010, siguiendo la regulación anterior comunitaria en materia de medio ambiente, pero dando una mayor protección, por razones obvias de oportunidad temporal, se trata de condicionar ya el mismo derecho a ejercer actividad alguna que comporte la contaminación, en el término amplio que se da al concepto en la propia Directiva (artículo 3.2º). De tal forma es así que sin la existencia del permiso, de la autorización, no existe derecho alguno a ejercer estas actividades susceptibles de contaminación. No se constata el ejercicio legítimo del derecho, se configura el propio derecho a ejercer la actividad.

Sobre esa base ha de examinarse el régimen a que el Legislador español regula estas autorizaciones ambientales integradas, que ya el artículo 5 impone como una exigencia necesaria para desarrollar algunas de las actividades incluidas en el ámbito de la Ley.

Resulta particularmente significativo, en orden a las potestades del " *órgano competente*" para conceder estas autorizaciones ambientales y su vinculación a la normativa a que ha de atenerse, que el Legislador haya incluido en el artículo 4 unos "[P] *principios informadores de la autorización ambiental integrada*", de los que cabe apreciar un atisbo de que el Legislador es consciente que no solo ha de estarse al criterio de legalidad en sentido estricto, o, si se quiere, que ese sometimiento a la legalidad, que no puede obviarse, está en no pocas ocasiones vinculada a conceptos generales, a conceptos jurídicos indeterminados, en terminología clásica del ámbito Administrativo, que han de concretarse en cada caso.

Así, sin perjuicio de que el precepto hace obvias remisiones legislativas (párrafos b y apartado segundo), es lo cierto que en los restantes cuatro apartados del párrafo primero, se hacen referencias a conceptos generales, como son los de utilización de los recursos de manera " *eficiente*" (c); o " *medidas necesarias*" para evitar accidentes o contaminación al cese de la actividad (d y e). Es decir, en estos principios, ya se impone una



serie de exigencias generales que solo pueden ser tenidas en cuenta al momento de examinar la concreta autorización solicitada y que carecerían de sentido si se partiese de la necesaria previsión reglamentaria.

Bien es verdad que lo que se trata de concluir ahora lo es con la exclusión de aquellos sectores en los que, por su particular incidencia en la contaminación, son objeto de una regulación detallada, a los que se refiere la propia Ley que, incluso excluye de su ámbito, aquellas sustancias de más incidencia en el medio ambiente (artículo 3.10º). En tales supuestos, precisamente por esa regulación más detallada, sí son más completas las exigencias que han de condicionar el ejercicio de la actividad y, por ello, el otorgamiento de las autorizaciones permite un mayor examen conforme a esa normativa. Pero eso no sucede con carácter general para el ejercicio de la mayoría de actividades sujetas a las exigencias de la Ley.

En ese contexto es necesario detenernos en el primero de los principios que se imponen en este artículo 4.1º que debe informar la autorización integral, en concreto, el de que "[S] se adopten las medidas adecuadas para prevenir la contaminación, particularmente mediante la aplicación de las mejores técnicas disponibles." Y es necesario detenernos en esta apelación a las mejores técnicas disponibles, porque además de incluirse en el mencionado precepto como principio, aparecen estas mejores técnicas en el ya mencionado artículo 7 cuando, al referirse, en su párrafo primero, a la determinación de los valores mínimos de emisión, se exige que se tome en consideración " las conclusiones relativas a las mejores técnicas disponibles", acorde a la información que es preceptiva debe facilitar el solicitante de la autorización.

Es obligada una referencia a estas mejores técnicas disponibles, no sin antes poner de manifiesto que de las seis circunstancias que se imponen en este artículo 7.1º para determinar los valores mínimos de emisión, es el único que tiene un carácter general, porque los de los párrafos b, c y e, están referidas a peculiaridades de las instalaciones (lugar) o de las emisiones (pasar de un medio a otro o incidencia en la salud humana, animal o vegetal) y las dos restantes (d y f) a la existencia " en su caso" de planes nacionales o normativa.

Se debe poner de manifiesto que la finalidad de estas autorizaciones ambientales integradas, de acuerdo con la definición que de ellas se contiene en el artículo 3.1º, en relación con el artículo primero de la Ley de 2002, es garantizar, mediante la imposición de determinadas condiciones, que una determinada actividad que se pretende desarrollar no comporta un deterioro del medio ambiente mediante contaminación, en el concepto que se acoge por la Ley citada. Es evidente que el Legislador no ha podido prever la multitud de supuestos en que una actividad es susceptible de deteriorar mediante la contaminación el medio ambiente. Sí es cierto que se ha previsto para determinadas actividades que su peculiar y relevante afectación en ese deterioro, o es objeto de exclusión de esta Legislación para someterla a una normativa especial más estricta (energía nuclear, organismo modificados genéticamente) o, manteniéndose en la regulación sectorial, se les somete a especiales consideraciones (combustión, incineración, co-incineración, dióxido de titanio, a los que se refiere 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, aprobado por Real Decreto 815/2013, de 18 de octubre); para las restantes sustancias y actividades difícilmente podría establecerse una normativa general aplicable en todo caso, lugar y tiempo.

La normativa comunitaria no ha querido dejar en manos de los Estados la determinación de los valores mínimos de emisión de manera absoluta, por lo que sería difícil apreciar la posibilidad de una normativa reglamentaria estatal, o autonómica, que pudiera detallarla; menos aun que, ante la ausencia de esa normativa, no existieran valores mínimos de emisión, que es lo que termina por aceptar el Tribunal de instancia. Muy al contrario, como ya se apuntó antes, en relación con estos valores de emisión, la integración de los artículos 14 y 15 de la Directiva permiten concluir que el sistema establecido es, con carácter básico, que los valores mínimos de emisión constituyen un elemento esencial de estos permisos, nuestras autorizaciones, precisamente el primero de ellos. De ahí que el Legislador comunitario ponga especial interés en la fijación de estos valores mínimos de emisión, y así como para la determinación de las sustancias se hace una referencia específica en el Anexo II, para la determinación de los valores mínimos de emisión se establece una fórmula abierta con remisión a " parámetros o medidas técnicas equivalentes que garanticen un nivel equivalente de protección", imponiéndose la importante condición de que estos " se basarán en las mejores técnicas disponibles".

Es necesario que nos detengamos en este concepto de mejor técnica disponible que ya se definen en el artículo 3.10º 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 la base de los valores límite de emisión y otras condiciones del permiso destinadas a evitar o, cuando ello no sea practicable, reducir las emisiones y el impacto en el conjunto del medio ambiente."

De la importancia para el Legislador comunitario de estas mejores técnicas deja constancia que se establecen en el Anexo III de la Directiva los " criterios para determinar las mejores técnicas disponibles." Y es lógico que así sea, porque, de conformidad con lo establecido en el artículo 14.3º las conclusiones de estas mejoras



técnicas " *deben constituir la referencia para el establecimiento de las condiciones del permiso*"; es decir, esas conclusiones tienen carácter vinculante a la hora de fijar los valores mínimos de emisión, por más que el párrafo segundo del precepto autorice a los estados para establecer condiciones " *más severas*", esto es, límites inferiores a los que resulten de esas conclusiones.

El concepto de mejor técnica disponible aparece definida en el artículo 3.15º de la Ley que, siguiendo la definición de la Directiva, la configura con la indudable trascendencia, asignándole la relevante finalidad de " *constituir la base de los valores límite de emisión*". La configuración de estas técnicas se hace en términos de gran amplitud, con remisión a criterios técnicos susceptibles de ser aplicadas a la concreta actividad. Lo que interesa destacar es que estas mejores técnicas disponibles no se configuran en la Ley, ni en la Directiva, como una exigencia a las que deban adaptarse las Administraciones en esa función normativa que echa de menos la sentencia de instancia, sino precisamente a la hora de examinar las condiciones de la actividad que se pretende amparar con la autorización ambiental integral que se solicita.

A la vista de esa definición cabe concluir que la mejor técnica disponible comporta la búsqueda de la forma más eficaz de desarrollar una actividad con la mejor salvaguarda del medio ambiente. Solo así cabe entender los " *aspectos*" que el propio legislador exige tener en cuenta para determinar estas mejores técnicas disponibles en el Anejo 3 de la Ley; aspecto que, por cierto, solo pueden ser entendidos en relación con una concreta actividad y no con carácter de generalidad.

Es cierto que los términos en que se expresa la Directiva no dejan de configurarse estas mejores técnicas disponibles con criterios de indeterminación, que obligan a recurrir obviamente a los criterios técnicos predominantes. Sin embargo, es lo cierto que la política comunitaria ha delimitado el concepto en el sentido de que la determinación de esas técnicas constituye uno de los cometidos específicos del Centro Común de Investigación de la Comisión Europea, de la Dirección General de la Comisión, que integra varios Institutos, uno de ellos el Instituto de Prospectiva Tecnológica, con sede en Sevilla, que tiene entre uno de sus más importantes cometidos, servir de soporte a la Oficina Europea sobre Prevención y Control Integrados de Contaminación, mediante el intercambio de información entre los sectores implicados en relación con la Directiva de 2010, elaborando informes de referencia, que deben ser aprobados por la Comisión, sobre la mejor técnica disponible que tendrán carácter vinculante para los Estados miembros.

Y en el sentido expuesto y a título meramente ejemplificativo, no está de menos señalar que la Comisión ha aprobado varias decisiones en ese sentido. Así la Decisión de Ejecución (UE) 2018/1147, de la Comisión, de 10 de agosto de 2018, por la que se establecen las conclusiones sobre las mejores técnicas disponibles (MTD) en el tratamiento de residuos, de conformidad con la Directiva 2010/75/UE del Parlamento Europeo y del Consejo (DOU L208/38, de 17 de agosto de 2018), en la que, por cierto, se recuerda: " *Las conclusiones sobre las mejores técnicas disponibles (MTD) son la referencia para el establecimiento de las condiciones de los permisos de las instalaciones recogidas en el capítulo II de la Directiva 2010/75/UE, y las autoridades competentes deben fijar valores límite de emisión que garanticen que, en condiciones normales de funcionamiento, las emisiones no superen los niveles asociados a las mejores técnicas disponibles que se establecen en las conclusiones sobre las MTD.*" Y en ese sentido expresamente se declara: "Salvo que se indique otra cosa, las presentes conclusiones sobre las MTD son aplicables con carácter general." Debe señalarse, sin carácter exhaustivo, que son frecuentes las referencias a valores mínimos de emisión de determinadas sustancias (Decisión de ejecución de 20 de noviembre de 2015 o la de 31 de julio de 2017).

En nuestro Derecho la propia Ley ya vimos cómo, siguiendo el criterio de la Directiva, establece en su Anejo 3º los aspectos que deben tenerse en cuenta para determinar la mejor técnica disponible y el artículo 8 impone la obligación a la Administración General del Estado para suministrar a las Comunidades Autónomas " *la información que obre en su poder sobre las mejores técnicas disponibles*".

De lo expuesto ha de concluirse que serán estas mejores técnicas disponibles las que han de servir, no como norma reglamentaria previa, que en realidad no lo son, sino como criterios técnicos, para delimitar el contenido de los valores mínimos de emisión; en el bien entendido de que esas mejores técnicas que se acojan en cada caso en concreto han de estar avaladas con el suficiente grado de certeza que permita servir de motivación -- que es de lo que se trata -- a la hora de imponer unos determinados valores mínimos de emisión.

CUARTO. Propuesta a la cuestión que suscita interés casacional objetivo.

De lo expuesto en los dos precedentes fundamentos hemos de concluir que la autorizaciones ambientales integrales han de fijar, preceptivamente, los valores mínimos de emisión y que para ese cometido ha de estarse a lo establecido en el artículo 7 de la Ley de Prevención y Control Integrados de la Contaminación (en la actualidad de su Texto Refundido), tomando en consideración todas las circunstancias que se contemplan en su párrafo primero, sin que pueda dejar de fijarse el límite mínimo de emisión por la no existencia de norma,



legal o reglamentaria, estatal, autonómica o europea, que establezca dichos límites; debiendo acudirse a los criterios establecidos en el precepto y, en particular, a las mejores técnicas disponibles.

QUINTO. Examen de la pretensión.

A la vista del orden de los pronunciamientos que nos impone el antes mencionado artículo 93 de nuestra Ley procesal, resta por examinar la concreta pretensión accionada en este recurso que, como se dijo, es la de casar la sentencia de instancia que interesa la Administración recurrente en casación, terminando por confirmación de la resolución inicialmente impugnada.

Lo concluido en relación con la cuestión que suscita interés casacional objetivo comporta, en relación con las pretensiones accionadas en la demanda, cuando menos, rechazar la fundamentación de la sentencia de instancia. Otra cosa será si esa corrección ha de trascender al fallo, es decir, si ha de confirmarse o no, la resolución impugnada.

En ese examen es necesario hacer referencia a una circunstancia que se aprecia en la sentencia de instancia, de indudable transcendencia del debate que ahora ha de ocuparnos. Nos referimos a que, como ya dijimos, se remite a lo que la propia Sala territorial había declarado en una sentencia anterior, que se transcribe y sirve para justificar la estimación del recurso de la mercantil originaria recurrente.

En efecto, como ya se ha visto al hacer referencia a los fundamentos de la sentencia de instancia, en realidad sigue el criterio que la misma Sala territorial había ya expuesto en su sentencia 846/2017, de 5 de diciembre, dictada en el recurso contencioso-administrativo 177/2014 (ECLI:ES:TSJCAT:2017:11894). Pues bien, no está de más recordar que en aquel recurso, lo que había sido objeto de impugnación era una resolución de la Administración autonómica catalana (de 16 de junio de 2014) en la que se accedía a la renovación de una autorización ambiental para la actividad de productos derivados del metanol, precisamente a la misma sociedad aquí recurrente, imponiéndose " *un valor límite de emisión de carbono orgánico total de 50 mg/m³*". Pues bien, es en relación con dicho valor límite lo que constituía el objeto del debate y era lógico que en relación con ello se hicieran las consideraciones que se transcriben en la sentencia y que la Sala de instancia traslada, sin mayor matización, al caso ahora enjuiciado.

El caso de autos difiere sustancialmente de aquel supuesto, porque aquí no se trata del otorgamiento de una autorización ex novo, tan siquiera de una renovación de una previa licencia. Se trata simplemente de autorizar una modificación no sustancial de una actividad para la que ya existía una licencia originaria, respecto de la cual se imponía la modificación. Y es necesario señalar que, como consta en las mismas actuaciones y no se cuestiona por las partes, la misma Administración medioambiental calificó la modificación como no sustancial. Y en ese sentido debemos recordar lo que se aduce desde la previa vía administrativa por la parte recurrente en la instancia, de la mínima relevancia de dicha modificación, que no afectaba a las sustancias o valores de emisión que ya tenía autorizado, sino a la fuente de emisión que se unificaba; circunstancia que nunca ha sido negada por la Administración.

Teniendo en cuenta esa relevante circunstancia hemos de recordar que estas modificaciones no sustanciales no aparecen definidas en la Directiva que en su artículo 3 solo se refiere a las modificaciones sustanciales (párrafo noveno), que se vinculan a las " *característica o el funcionamiento, o una ampliación, de una instalación... que pueda tener repercusiones perjudiciales importantes en las personas o el medio ambiente*"; ampliando la relevancia de estas modificaciones esenciales el artículo 20.3º de la norma comunitaria.

Sí hace referencia a estas modificaciones no sustanciales nuestra Ley, que ya en la misma Exposición de Motivos da cuenta de su alcance y trascendencia a los efectos de la regulación que se acomete. En efecto, se declara al respecto: "... de acuerdo con la Directiva 96/61/CE, se establecen determinadas obligaciones en el caso de que se produzcan modificaciones en la instalación con posterioridad a su autorización, de tal forma que si tal modificación tiene la consideración de sustancial no se podrá llevar a cabo hasta contar con una nueva autorización ambiental integrada, mientras que en el resto de los casos bastará con una comunicación al órgano autonómico competente..." En ese sentido se define en el artículo 3.6º estas modificaciones no sustanciales como "cualquier modificación de las características o del funcionamiento, o de la extensión de la instalación, que, sin tener la consideración de sustancial, pueda tener consecuencias en la seguridad, la salud de las personas o el medio ambiente." Sobre esa delimitación se declara en el artículo 10 de la Ley el régimen de estas modificaciones, estableciendo en el párrafo segundo para las no sustanciales que "El titular de una instalación que pretenda llevar a cabo una modificación no sustancial de la misma deberá comunicarlo al órgano competente para otorgar la autorización ambiental integrada, indicando razonadamente por qué considera que se trata de una modificación no sustancial. A esta comunicación se acompañarán los documentos justificativos de las razones expuestas.



El titular podrá llevar a cabo la modificación siempre que el órgano competente para otorgar la autorización ambiental integrada no manifieste lo contrario en el plazo de un mes. En caso de que sea necesaria una modificación de la autorización ambiental integrada, como consecuencia de la modificación no sustancial de la instalación, la Comunidad Autónoma procederá a publicarla en su diario oficial."

Pues bien, teniendo en cuenta esa regulación, debemos recordar que en el caso de autos; de una parte, la misma Administración ambiental aceptó y declaró que la modificación comunicada por la recurrente era no sustancial como, por otra parte, se correspondía con el objeto de dicha modificación, como ya antes se dijo. Pero de otra parte, es lo cierto que con ocasión de esa modificación se imponen niveles mínimos de emisión que, ni se correspondían con la modificación comunicada y aceptada, ni correspondía, porque de haber supuesto aumento de los niveles mínimos de emisión la modificación no tendría ese carácter. Y no puede dejar de tomar en consideración la alegación que se hace en la demanda por la originaria recurrente de que la imposición de niveles mínimos de emisión, al menos para algunas de las sustancias a que se refiere la resolución impugnada en este proceso, habían sido ya establecidas, para esas mismas instalaciones industriales, en una resolución de la Administración catalana de 22 de julio de 2013, que fue anulada por sentencia del Tribunal de instancia 866/2019, de 30 de septiembre, dictada en el recurso contencioso-administrativo 225/2013 (ECLI:ES:TSJCAT:2019:11449), precisamente con la misma argumentación que en la sentencia que aquí se revisa, pero que comprendiendo un modificación de las emisiones, suponía imponer niveles mínimos de emisión que no constaban en la autorización ambiental integrada inicial, por lo que no podía considerarse procedente dicha limitación.

Se quiere poner de manifiesto que si la Administración acepta que se solicita una modificación no sustancial no puede imponer niveles mínimos de emisión que no estuvieran ya fijados en la autorización cuya modificación se pretende. Que es lo que sucede en el caso de autos en el que se pretenden imponer uno valores mínimos de emisión ex novo y, como se objeta en el recurso, sin dar el correspondiente trámite de audiencia al interesado.

Y si bien los anteriores fundamentos comportan la desestimación del recurso de casación en relación a las concretas pretensiones de la originaria recurrente, no se puede silenciar que en modo alguno serían admisible, caso de ser posible, que se hayan fijado valores mínimos de emisión que, o bien carecen de las más elemental justificación, como es el caso de los compuesto orgánicos volátiles (COVs) porque no se conocen las razones ni los informes que le servirán de motivación; o aplicando, en las restantes sustancias, sin mayores justificaciones una normativa de otro Estado miembro, Alemania ("Technische Anleitung zur Reinhaltung der Luft), cuya eficacia ni es procedente por carecer de eficacia ni se adapta a las peculiaridades del caso, que es lo que se impone a la hora de valorar estos valores mínimos de emisión.

De lo expuesto hemos de concluir que la resolución impugnada no está ajustada al ordenamiento y debe ser anulada, como ya declaró, bien que por motivos diferentes, la Sala de instancia.

SEXTO. Costas procesales.

No ha lugar a la imposición de las costas, al no apreciarse temeridad o mala fe en las partes, de manera que, como determina el artículo 93.4º de la Ley jurisdiccional, cada parte abonara las causadas a su instancia y las comunes por mitad.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido

Primero. Que la propuesta sobre la cuestión casacional objetiva que se suscita en este recurso de casación 2727/2019 es la que se contiene en el fundamento cuarto de esta sentencia.

Segundo. No ha lugar al recurso de casación 2727/2019, interpuesto por la Generalitat de Cataluña contra la sentencia 855/2018, de 5 de octubre, dictada por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, en el recurso contencioso-administrativo 242/2014; que se confirma.

Tercero. No hace concreta imposición de las costas procesales.

Notifíquese esta resolución a las partes partes haciéndoles saber que contra la misma no cabe recurso, e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

Segundo Menéndez Pérez

Rafael Fernández Valverde Octavio Juan Herrero Pina



Wenceslao Francisco Olea Godoy Inés Huerta Garicano

Francisco Javier Borrego Borrego Ángeles Huet de Sande

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado Ponente D. **Wenceslao Francisco Olea Godoy**, estando la Sala celebrando audiencia pública, de lo que, como Letrado/a de la Administración de Justicia, certifico.

FONDO DOCUMENTAL CENDOJ