

La intervención de las entidades municipales en el procedimiento de otorgamiento de la autorización ambiental integrada

M.^a Consuelo Alonso García
*Profesora titular de Derecho Administrativo
 de la Universidad de Castilla-La Mancha*

1. Introducción.

1.1. La autorización ambiental integrada como procedimiento aglutinador de la actividad interventora ambiental de las diversas administraciones públicas competentes. 1.2. Participación de las entidades municipales en el otorgamiento de la AAI.

2. El procedimiento de otorgamiento de la autorización ambiental integrada.

2.1. Solicitud de la autorización. 2.1.1. Documentos que deben acompañar la solicitud: en especial, el informe municipal de compatibilidad urbanística. 2.1.2. Presentación. 2.2. Información pública. 2.2.1. Regulación legal. 2.3. Informes. 2.3.1. Tipología de informes: en especial el emitido por el ayuntamiento sobre los aspectos de la instalación que sean de competencia municipal. 2.3.2. Valor que haya de dar el órgano autonómico a estos informes, en particular a los informes municipales. 2.3.3. Régimen jurídico de impugnación de los informes. 2.4. Propuesta de resolución y trámite de audiencia. 2.5. Resolución del expediente. 2.5.1. Plazo de resolución y ausencia de resolución expresa. 2.5.2. Contenido de la resolución. 2.6. Notificación y publicación de la resolución.

1. Introducción

1.1. La autorización ambiental integrada como procedimiento aglutinador de la actividad interventora ambiental de las diversas administraciones públicas competentes

La autorización ambiental integrada (AAI en adelante) es una técnica ambiental de naturaleza preventiva cuya característica principal consiste en evitar las consecuencias negativas que para la transferencia de la contaminación entre los diferentes ámbitos pueda tener el tratamiento separado del control de las emisiones a la atmósfera, el agua y el suelo. Para el logro de esta finalidad, este permiso condiciona el funcionamiento de las actividades que potencialmente pudieran causar

agresiones ambientales al aseguramiento de los requisitos necesarios para evitar, o al menos reducir, los efectos nocivos que las mismas pudieran ocasionar a los referidos elementos.

Esta licencia, cuya regulación en nuestro ordenamiento jurídico es el objetivo primordial de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación (LPCIC en adelante), por la que se transpone la Directiva 96/61, de prevención y control integrado de la contaminación, presenta como novedad más importante su carácter unificador de un amplio conjunto de actuaciones ambientales que recaen sobre la misma actividad, y que hasta ahora ha venido exigiendo nuestro Derecho de manera separada, aglutinándolas. Con esa nueva fórmula autorizatoria se busca el logro de dos importantes objetivos, que se señalan en el artículo 11.1 de la nueva norma.

Primero, desde el punto de vista administrativo, agilizar y simplificar el procedimiento autorizatorio, basado hasta ahora en un dilatado, prolijo y complejo proceso que situaba a los promotores de las actividades ante un auténtico calvario de trámites de distinta índole, residenciados en autoridades administrativas diferentes, cuya resolución se presentaba en algunas ocasiones contradictoria, circunstancia que alargaba y dificultaba sobremanera su obtención.

Por el contrario, la actual técnica pretende la coordinación de las diversas actuaciones de las administraciones públicas presentes en el proceso, evitando reduplicaciones y contradicciones, tal y como señala el artículo 6 de la nueva ley,¹ lo que supondrá, evidentemente, un importante esfuerzo para las mismas que revertirá en la mejora de la transparencia de los procesos, de la participación del público en el mismo, así como de la facilitación de los trámites para los titulares de la actividad.²

Segundo, desde el punto de vista ambiental, la racionalización del sistema de protección, estableciendo un instrumento único de prevención y control sobre cualquier tipo de agresión que a cualquiera de los elementos del entorno se pudiera ocasionar, de tal forma que, teniendo en cuenta la unidad de su ciclo, se evite la transmisión de la contaminación entre los mismos, logrando, en definitiva, una atención global del medio ambiente en su conjunto.

1.2. Participación de las entidades municipales en el otorgamiento de la AAI

En el procedimiento de obtención de la AAI intervienen las tres administraciones públicas de naturaleza territorial, aunque es a la autonómica a la que se otorga el mayor protagonismo en el sistema, ya que corresponde al órgano

1. Para Luis ORTEGA ALVAREZ el principio de colaboración entre las diferentes administraciones públicas implicadas en la protección del medio ambiente resulta imprescindible para alcanzar dicha finalidad, y es especialmente exigible en el enfoque integrado de la autorización cuyo análisis consideramos ("Organización administrativa del medio ambiente", en el volumen colectivo *Lecciones de Derecho del medio ambiente*, Lex Nova, Valladolid, 3.^a ed., 2003, pág. 113).

2. Compartimos la opinión de POVEDA GOMEZ de que el descrito sistema no es de "ventanilla única", ya que de la directiva no se desprende que las instalaciones sometidas a su régimen jurídico hayan de contar, en todos los estados miembros, con una sola autorización ambiental, sino que sólo impone una obligación de coordinar los permisos ambientales cuando en el otorgamiento de los mismos hayan de intervenir varias administraciones públicas ("Comentarios sobre el Proyecto de Ley de prevención y control integrados de la contaminación", *La Ley*, 5426, de 26 de noviembre de 2001, pág. 2).

ambiental que defina la misma no sólo la aprobación definitiva de la licencia, sino el tramitar, impulsar, recabar la participación de las otras administraciones y en todas las fases de aquél, así como controlar e inspeccionar la actividad permitida. No obstante, la consideración en este permiso de elementos ambientales cuya titularidad corresponde al Estado, hace que en el texto legal se desarrolle la participación de los órganos del mismo, participación que se articula a través de la vía de los informes, y que se hace particularmente evidente a través del que corresponde evacuar a los organismos de cuenca para los vertidos en las cuencas intercomunitarias. Finalmente, la Ley PCIC es respetuosa con el principio constitucional de autonomía local, manteniendo las funciones que a estas entidades correspondan en la gestión de aquellos asuntos que afecten directamente al círculo de sus intereses, tal y como proclama el artículo 2.1 de la Ley reguladora de las bases del régimen local y, más específicamente, la legislación sectorial aplicable.

Pero el aseguramiento de la colaboración de las corporaciones locales en esta materia y la determinación de las competencias que en cada caso asuman las mismas no es una tarea que corresponda en exclusiva al legislador estatal, sino que, como establece el precepto anteriormente citado, debe ser compartida con los respectivos parlamentos autonómicos, máxime en el campo medioambiental, título competencial que no sólo se atribuye constitucionalmente a ambas instancias (artículos 149.1.23 y 148.1.9 de la CE), sino que además corresponde a aquellas materias en las que por estar implícito el interés local debe ser gestionada por los municipios [artículo 25.f) de la LRBRL].

La LPCIC mantiene el esquema competencial expuesto. Configurada la misma como legislación básica, según establece su disposición final séptima, habrá de dar paso a las respectivas normas autonómicas para que sean éstas las que, a través de los diferentes instrumentos de desarrollo y la elaboración de normas adicionales de protección, establezcan los cauces adecuados que hagan posible la colaboración local.

Así podrá suceder con las diputaciones provinciales, la cuales, postergadas de cualquier intervención en la ley básica general, es posible que encuentren mecanismos de intervención en el procedimiento de autorización ambiental integrada en las normas autonómicas, fundamentalmente a través de la prestación del apoyo técnico y personal necesario a los municipios para que éstos puedan atender de forma eficaz las funciones que aquélla les atribuye, función a la que llama el artículo 31.2 de la LRBRL.

Aunque a lo largo de nuestra exposición se irá desarrollando específicamente el grado de intervención que a la entidad municipal corresponde en cada una de las fases del procedimiento de obtención de la AAI, consideramos imprescindible señalar cuáles son los mecanismos de articulación competencial que a tal fin ha diseñado la nueva regulación. En este sentido, el punto 6 de la exposición de motivos de la ley asegura la contribución municipal a través de diversos pronunciamientos que competen a la misma.

Primero, un informe urbanístico emitido por el consistorio municipal que acredite la compatibilidad del proyecto con el planeamiento territorial, y que ha de figurar entre los documentos que el promotor de aquélla debe presentar en la solicitud de la nueva licencia (artículo 15).

Segundo, un informe preceptivo del propio ayuntamiento en el que se examinen los aspectos de la instalación que sean de su competencia (artículo 18).

Y, finalmente, la subsistencia de la licencia municipal de actividades clasificadas y, particularmente, del pronunciamiento del alcalde sobre su definitiva concesión (artículo 29).

Asimismo, y con independencia de estos instrumentos específicos diseñados por la reciente norma, hay que notar el mantenimiento del trámite de la licencia urbanística para todas las actividades sometidas al ámbito de aplicación de la LPCIC, y cuyos promotores deben recabar de la autoridad municipal en cualquier caso y al margen y con independencia de los procedimientos de protección ambiental que se arbitren, por exigirlo así el artículo 242 del Real decreto legislativo 1/1992, de 26 de junio, que aprueba el Texto refundido de la Ley sobre el régimen del suelo y ordenación urbana.

2. El procedimiento de otorgamiento de la autorización ambiental integrada

La regulación del procedimiento de concesión de la AAI se encuentra en el título III de la Ley 16/2002, titulado “Régimen jurídico de la autorización ambiental integrada”, siendo de aplicación supletoria al mismo las disposiciones de la Ley de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, de 26 de noviembre de 1992, correspondiendo la tramitación y resolución del mismo al órgano ambiental de la comunidad autónoma en la que se ubique el proyecto o instalación.

El sistema previsto presenta un carácter complejo, agrupando en un solo acto de intervención administrativa toda una serie de actuaciones, tanto de carácter ambiental como de otra naturaleza, tanto locales como autonómicas y estatales, cuya integración, en ocasiones, y como comprobaremos más adelante, no resulta fácil de articular.

Concretamente, dicho procedimiento agrupa los siguientes trámites e informes: el de compatibilidad urbanística expedido por el ayuntamiento en cuyo término municipal se va a realizar la actividad, el necesario para la producción y gestión de residuos, la autorización de vertidos a las aguas continentales y desde tierra al mar, la imposición de niveles de emisión de contaminantes a la atmósfera, el que emite la autoridad municipal sobre los aspectos de su competencia, así como otros incluidos en la legislación sectorial, como el relativo a las actividades clasificadas o a los compuestos orgánicos volátiles (Directiva 1999/13, de 11 de marzo).³ También deben incorporarse a la misma el estudio de impacto ambiental y las medidas de control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas, exigidas por el Real decreto 1254/1999, de 16 de julio.

3. Respecto de las mismas, la disposición final quinta de la ley habilita al Gobierno para que “determinadas categorías de actividades distintas de las enumeradas en el anejo 1 queden sometidas a notificación y registro por parte de la comunidad autónoma competente. En tal caso, las normas que establezcan la anterior exigencia determinarán igualmente los requisitos a los que deberá ajustarse el funcionamiento de dichas actividades y si se produjeran incumplimientos por parte de los titulares se aplicará el régimen sancionador establecido en esta ley, con excepción de los preceptos relativos a la exigencia de la autorización ambiental integrada”.

A su vez, la AAI se considera requisito previo para la obtención de las licencias administrativas de carácter sustantivo definidas en el artículo 3.b) de la ley, como son las previstas en la Ley 21/1992, de 16 de julio, de industrias, en la 54/1997, de 27 de noviembre, del sector eléctrico, la establecida en la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos, y en la Ley orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre protección de la seguridad ciudadana en lo referente a las instalaciones químicas para la fabricación de explosivos (artículo 11.2).

La nueva licencia se exigirá a las instalaciones que conforman el anejo 1 de la LPCIC a partir del 30 de octubre de 2007, fecha que condiciona también la adaptación a la misma de las instalaciones ya existentes⁴ (disposición transitoria primera). No obstante, los procedimientos de autorización iniciados antes de la entrada en vigor de la ley se regirán por lo dispuesto en la legislación aplicable (disposición transitoria segunda).⁵

2.1. Solicitud de la autorización

2.1.1. Documentos que deben acompañar la solicitud: en especial, el informe municipal de compatibilidad urbanística

La documentación mínima que se exige en la presentación del proyecto que acompañará la solicitud de AAI se detalla en el artículo 12.1 de la Ley PCIC, siguiendo en este punto lo previsto en el artículo 6 de la Directiva 96/61. Concretamente, los documentos que deben incluirse son:

- a) Proyecto básico, en el que se contendrán los aspectos expresados en el precepto.
- b) Informe del ayuntamiento en cuyo territorio se ubique la instalación, acreditativo de la compatibilidad del proyecto con el planeamiento urbanístico.
- c) Documentos de autorización de vertido a las aguas continentales y al mar exigidos por la legislación de aguas y costas, respectivamente.
- d) Determinación de los datos que, a juicio del solicitante, gocen de confidencialidad de acuerdo con las disposiciones vigentes. Estos mismos datos quedarán excluidos del trámite de información pública.
- e) Cualquier otra documentación acreditativa del cumplimiento de los requisitos establecidos por la legislación sectorial aplicable, incluida, en su caso, la referida a fianzas o seguros obligatorios que sean exigibles de acuerdo con aquella legislación.⁶

4. En atención al artículo 3.d) de la Ley PCIC se considera instalación existente "cualquier instalación en funcionamiento y autorizada con anterioridad a la fecha de entrada en vigor de la presente ley, o que haya solicitado las correspondientes autorizaciones exigibles por la normativa aplicable, siempre que se ponga en funcionamiento a más tardar doce meses después de dicha fecha".

5. La directiva preveía como fecha límite de transposición el 30 de octubre de 1999. El incumplimiento de este plazo por España dio lugar a la Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 7 de marzo de 2002 (Asunto C-299/01). La norma comunitaria establece la obligación de que todas las instalaciones existentes afectadas por el ámbito de aplicación de la norma cuenten con la autorización integrada a más tardar ocho años después de la fecha de ejecución de la directiva, aunque determinados requisitos podrán ser exigidos a partir de la fecha de la puesta en aplicación de la norma (artículo 5).

6. La exigencia de una fianza o caución con carácter previo al ejercicio de la actividad es un requisito contemplado, entre otras, por la normativa de actividades clasificadas de Baleares (Ley 8/1995, de 30 de marzo), Navarra (Ley foral 16/1989, de 5 de diciembre) y Galicia (Ley 1/1995, de 2 de enero).

f) Cualquier otra documentación e información que se determine en la normativa aplicable.

A esta documentación habrá de añadirse un resumen no técnico de todas las indicaciones especificadas en los párrafos anteriores para facilitar su comprensión a efectos del trámite de información pública (artículo 12.2), así como el estudio de impacto ambiental (artículo 12.3 de la LPCIC). En este sentido, el artículo 11.4 de la ley, en desarrollo del punto 8 de su exposición de motivos, establece que las comunidades autónomas dispondrán lo necesario para posibilitar la inclusión en el procedimiento de otorgamiento de la AAI de las actuaciones en materia de evaluación de impacto ambiental y las medidas de control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas.

En esta fase del procedimiento cobra una especial importancia la participación municipal a través de lo que la ley denomina “informe urbanístico”, y que consiste, según el artículo 15 de la misma, en un documento en el que el ayuntamiento acredita la compatibilidad o incompatibilidad del proyecto presentado con el planeamiento urbanístico. El mismo debe ser reclamado por el interesado al consistorio con anterioridad al trámite de solicitud de la autorización ambiental, a fin de aportarlo a la misma. Deberá ser emitido por la corporación local en el plazo de treinta días, supliéndose su no-emisión con una copia de su solicitud.

Por lo que se refiere a la valoración que el órgano ambiental haya de dar a este informe, el artículo 15 de la ley señala su carácter vinculante para la misma si éste fuera negativo. Ante este supuesto, no cabrá a aquél otra alternativa que dictar una resolución motivada poniendo fin al procedimiento y archivar las actuaciones. Esta situación permite al interesado, como más adelante tendremos ocasión de comprobar, la impugnación autónoma del dictamen municipal.

Problema particular es el que plantea la posibilidad admitida por la ley de que la autoridad local pueda expresar su opinión sobre la situación urbanística del proyecto en cualquier momento y no sólo en esta fase inicial del procedimiento, con el solo límite de que la comunidad autónoma lo haya recibido con anterioridad al otorgamiento de la autorización ambiental integrada. Por consiguiente, se puede dar el caso de que, una vez tramitadas todas las fases de la AAI, el otorgamiento de la misma quede definitivamente denegado momentos antes de su resolución definitiva merced al informe negativo o de incompatibilidad urbanística expedido por el gobierno local. Esta situación provoca en el peticionario de la licencia una grave inseguridad jurídica que nuestro legislador no se ha planteado y que, a nuestro juicio, debe ser corregida en aras de la salvaguarda del principio constitucional que lo proscribe.⁷

7. C. AGÜES ha criticado esta previsión considerando que “en aras de respetar la garantía institucional de la autonomía local, el legislador ha cometido un exceso en este sentido. El principio de seguridad jurídica exige certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable y los intereses jurídicamente tutelados, así como la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación del poder en la aplicación del Derecho, la claridad del legislador y no la confusión normativa. Hubiese sido más acorde con el principio de seguridad jurídica, que el legislador exigiera al ayuntamiento pronunciarse en un plazo determinado y que la falta de resolución adquiriera un sentido positivo, tal y como ocurre en los supuestos de solicitud de licencias urbanísticas” (“La autorización ambiental integrada y licencias municipales de obras y de actividades clasificadas”, en VV.AA., *Régimen de prevención y control integrados de la contaminación*, Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública, VII, Zaragoza, 2004, págs. 119 y 120).

El carácter positivo del informe urbanístico no exime, sin embargo, al promotor del deber de obtener la posterior licencia urbanística. Aunque independiente de aquél, la estrecha relación entre ambos documentos puede, no obstante, plantear importantes dificultades, especialmente en el supuesto de que se produzca contradicción entre los mismos, lo que acontecerá cuando habiéndose emitido el primero en sentido favorable a la compatibilidad de la instalación con el planeamiento urbanístico o no habiendo existido pronunciamiento municipal en este sentido, se produzca posteriormente la denegación del segundo.

Coincidimos con la solución que a esta conflictiva situación han ofrecido López-Jurado Escribano y Ruiz de Apodaca Espinosa, para quienes: "La respuesta debe ser que el informe de compatibilidad positivo o la ausencia de informe de compatibilidad no vinculan al ayuntamiento sobre el que recae la obligación de emitirlos. Ciertamente puede ser raro el caso de la denegación de licencia urbanística previo informe positivo de compatibilidad urbanística. El supuesto parece claro cuando entre los documentos aportados para el informe y proyecto sometido a licencia hay variaciones que determinan la disconformidad con la normativa urbanística del proyecto. La vinculación del ayuntamiento al acto propio consistente en un informe positivo de compatibilidad urbanística o en el silencio respecto del informe solicitado por el interesado, es menor que su vinculación a la legalidad urbanística, por lo que, de apreciar elementos contrarios a éste, pese al informe favorable o al silencio anterior, debe denegar la licencia."⁸

Igualmente problemático puede aparecer el supuesto de instalaciones en las que concurre un excepcional interés público regulado en el artículo 244.2, 3 y 4 del Texto refundido de la Ley del suelo de 1992. Este precepto permite a la Administración estatal autonómica solicitar del ayuntamiento un informe sobre la conformidad o disconformidad con el planteamiento urbanístico en vigor de un determinado proyecto. Si existe disconformidad es posible ordenar la iniciación del procedimiento de modificación o revisión del planeamiento. Para los autores señalados anteriormente, "En estos casos, el informe negativo de compatibilidad urbanística, emitido antes de la notificación de la urgencia o excepcional interés debidamente razonado, debiera entenderse que carece del efecto de cierre que le atribuye el artículo 15 de la LPCIC."⁹

2.1.2. Presentación

Teniendo en cuenta que la Administración pública competente para el otorgamiento de la AAI es la autonómica [artículo 3.h) de la LPCIC], el artículo 13 de la LPCIC establece que la solicitud de AAI se presentará ante el órgano designado por la comunidad autónoma en cuyo ámbito territorial se ubique la instalación. Para el supuesto de que el mismo no haya aún sido señalado específicamente, ésta habrá de dirigirse a aquel que ostente las competencias en materia de medio ambiente. Asimismo, la documentación podrá ser entregada a través del procedimiento previsto en el artículo 38.4 de la LAP (presentación ante la oficina de Correos).

8. B. LÓPEZ-JURADO ESCRIBANO y A. RUIZ DE APODACA ESPINOSA, *La autorización ambiental integrada: estudio sistemático de la Ley 16/2002, de prevención y control integrados de la contaminación*, Madrid, 2002, pág. 329.

9. *La autorización ambiental...*, op. cit., págs. 330 y 331.

La ley no menciona la posibilidad de dar cauce de participación en el sistema autorizador a aquellas comunidades autónomas en las que, aun sin ubicarse la instalación proyectada, pudieran verse afectadas por los efectos de la misma. La solución a este problema pasa por dar cobertura a los principios de colaboración e información mutua que debe presidir esta materia,¹⁰ y cuya utilización se arbitra por la propia LPCIC en los casos en los que el funcionamiento de la proyectada actividad pudiera tener efectos ambientales negativos y significativos en otro Estado miembro de la Unión Europea (artículo 27.1).

Por lo que se refiere al trámite de subsanación de deficiencias, aunque la Ley PCIC no lo contemple expresamente, entendemos que será de aplicación supletoria el artículo 77 de la Ley 30/1992. Sí, en cambio, está prevista esta posibilidad en el supuesto de que se haya de solicitar autorización de vertidos a aguas continentales. En este caso, el artículo 12.1.c) de la ley dispone que el organismo de cuenca debe recibir del órgano autonómico la correspondiente documentación prevista en la solicitud de la autorización a fin de que, entre otros datos, manifieste si es preciso requerir al solicitante para que subsane la falta de algún documento o acompañe aquellos que resulten preceptivos.

Con relación al cómputo de los plazos, se sigue la norma general de que el procedimiento administrativo se entiende iniciado desde la entrada de la solicitud en el registro administrativo correspondiente (artículo 42.3 de la LAP), momento a partir del cual comienza a establecerse el lapso temporal de los diez meses de los que dispone la Administración autonómica para dictar la correspondiente resolución.

2.2. Información pública

2.2.1. Regulación legal

La regulación de esta fase procedimental se encuentra en el artículo 16 de la ley, que sigue en este punto lo establecido en el artículo 15 de la Directiva 96/61. El precepto se refiere exclusivamente a dos aspectos de este trámite.

En primer lugar, el período de tiempo durante el cual debe darse cauce a esta intervención ciudadana, que no podrá ser inferior a treinta días (artículo 16.2), advirtiendo que dicho plazo será común para aquellos procedimientos cuyas actuaciones se integran en la AAI, así como, en su caso, para los procedimientos de autorizaciones sustantivas de las industrias señaladas en el párrafo b) del artículo 3 (artículo 16.3).

Esta última previsión plantea el problema de si debe entenderse o no cumplimentado dicho trámite para aquellas actuaciones sometidas a AAI para las que se haya exigido previamente evaluación de impacto ambiental. En principio, y dado que el legislador español ha optado por separar ambos procedimientos –opción que le permitía la Directiva 97/11/CE, de 3 de marzo de 1997, de modificación de la Directiva 85/337/CEE, de evaluación de impacto ambiental–, y entendiendo que entre los vínculos que desde el

10. La STC de 12 de noviembre de 1999 permite que en los supuestos en los que la contaminación atmosférica realizada en una comunidad autónoma pudiera repercutir negativamente en otra, sean los propios territorios afectados los que procedan, de manera conjunta y coordinada, a formular la respectiva declaración de “zona de atmósfera contaminada” prevista en la Ley 38/1972, de 22 de diciembre, de protección de la contaminación atmosférica.

Derecho comunitario europeo conectan ambas técnicas no se prevé ninguno que permita unificar el trámite de participación pública previsto en ambos,¹¹ hemos de entender que dicha fase habrá de individualizarse en cada uno de ellos, en contra los principios de eficacia, celeridad y simplificación administrativa que aconsejan lo contrario.

Segundo, y sobre los datos que hayan de proporcionarse al público interesado, la ley sólo considera, para excepcionarlos del expediente, aquellos que, de acuerdo con las disposiciones vigentes, gocen de confidencialidad (artículo 16.3).¹² En todo caso, y dado que entre los documentos que acompañan a la solicitud de AAI debe incluirse un resumen no técnico de todas las indicaciones especificadas en el artículo 12 de la norma con el objeto de facilitar su comprensión a los efectos de la información pública, se entiende que, como mínimo, debe presentarse éste.

Esta insuficiente regulación habrá de ser completada por lo dispuesto al respecto en el artículo 86 de la Ley 30/1992, significativamente, el anuncio de la información pública en el *Boletín Oficial del Estado*, en el de la comunidad autónoma o en el de la provincia respectiva, a fin de que cualquier persona física o jurídica pueda examinar el procedimiento o la parte del mismo que se acuerde, con indicación del lugar de exhibición y el plazo para formular alegaciones (artículo 86.2), el derecho de los participantes a obtener una respuesta razonada de la Administración pública, que podrá ser común para todas aquellas alegaciones que planteen cuestiones sustancialmente iguales, y la posibilidad de interponer los recursos pertinentes frente a la resolución definitiva del procedimiento (artículo 86.3).

Esta parca regulación, aun completada por las referencias que acabamos de comentar, nos parece imprecisa, particularmente en algunos aspectos que resultan fundamentales para la regulación completa de esta técnica, como la omisión de los aspectos y documentos que hayan de ser suministrados al público, la valoración que el órgano autonómico haya de realizar de las alegaciones presentadas o la nula participación en todo el proceso de las administraciones públicas.¹³

2.2.2. La Directiva 2003/35, sobre medidas para la participación del público en planes y programas de medio ambiente

Consciente la Unión Europea de la importancia de la opinión del público en la adopción de decisiones en materia de medio ambiente,¹⁴ y al objeto de corregir la situa-

11. Sobre la coordinación entre los procesos de evaluación de impacto ambiental y la AAI en la fase de información pública, el artículo 9.2 de la Directiva 96/61 dispone que la información o conclusión pertinente obtenida a través del primer procedimiento referidos "deberá tomarse en consideración para la concesión del permiso".

12. Los datos que podrán caracterizarse como "confidenciales" son, además de los calificados propiamente como tales, todos aquellos que se encuentren exceptuados del acceso a la información en materia ambiental por el artículo 3 de la Ley 38/1995, de 12 de diciembre.

13. Las mismas críticas se han formulado a la regulación que del trámite de información pública realiza la Ley 6/2001, de 8 de mayo, de modificación del Real decreto Legislativo 1302/1986, de evaluación de impacto ambiental, por M.^º T. CARBALLEIRA RIVERA en "El procedimiento de evaluación de impacto ambiental", en el libro colectivo dirigido por T. Quintana López *Comentario a la legislación de evaluación de impacto ambiental*, Civitas, Madrid, 2002, pág. 322.

14. CARBALLEIRA RIVERA resume en tres los efectos benéficos que la Unión Europea anuda a los procesos de participación pública en los procedimientos ambientales: "Reforzar la calidad de las decisiones; aumentar la sensibilidad y el interés público por los problemas ambientales, y mejorar el grado de aceptabilidad de las resoluciones administrativas en la materia" (*op. cit.*, pág. 323).

ción de imprevisión que en este punto ofrecen la mayor parte de los ordenamientos jurídicos de los estados miembros, el Parlamento y el Consejo europeos han elaborado una nueva directiva, la 2003/35/CE, de 26 de mayo, 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 se modifican, entre otras, las directivas 85/337, de evaluación de impacto ambiental, y 96/61, que nos ocupa, con la finalidad de ajustar las mismas a lo previsto en el artículo 6 de la Convención de Aarhus, de 25 de junio de 1998, sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

Concretamente, la nueva norma europea incide en determinados aspectos del artículo 15 de la última directiva citada, introduciendo en la misma algunas importantes novedades, como son una más amplia definición de “público”¹⁵ y “público interesado”,¹⁶ la garantía de que dicho trámite se establezca en dos fases del procedimiento de obtención de la autorización: en una fase temprana del procedimiento de toma de decisiones sobre la concesión o autorización de un permiso o de las condiciones del permiso, y la segunda, una vez adoptada una decisión,¹⁷ las modalidades de la información al público¹⁸ y de consulta al público interesado,¹⁹ y el contenido de la información que debe suministrarse al mismo,²⁰ así como la ampliación del acceso de los interesados a la justicia y, finalmente, la comunicación

15. El Convenio de Aarhus, en su artículo 2.4, define público como “unas varias personas físicas o jurídicas y, de conformidad con el Derecho o la práctica nacional, sus asociaciones, organizaciones o grupos” (dicho concepto configurará el nuevo apartado 13 del artículo 2 de la directiva).

16. Público interesado es aquel “público afectado o que pueda verse afectado por la toma de una decisión sobre la concesión o actualización de un permiso o de las condiciones de un permiso, o que tenga un interés en esa decisión; a efectos de la presente definición, se considerará que tienen un interés las organizaciones no gubernamentales que trabajen a favor de la protección del medio ambiente y que cumplan los requisitos pertinentes previstos por la legislación nacional” (artículo 2.5 del Convenio de Aarhus).

17. La ley española únicamente considera una de ellas, la temprana, que se ha de abrir una vez completada la documentación que debe presentar el solicitante y evacuado el informe urbanístico del ayuntamiento en cuyo territorio haya de ubicarse la instalación, pero con anterioridad a la reclamación de los informes de otras autoridades implicadas en la concesión del permiso (informe ambiental del ayuntamiento y dictamen del organismo de cuenca o de la autoridad de costas, en su caso).

18. Por ejemplo, mediante avisos públicos u otros medios apropiados, como los electrónicos, la colocación de carteles en un radio determinado o la publicación de avisos en la prensa local (nuevo anexo V de la Directiva 96/61).

19. Envío de notificaciones escritas o mediante la realización de una encuesta pública (nuevo anexo V de la Directiva 96/61).

20. El apartado 1) del nuevo anexo V señala los siguientes: a) La solicitud de un permiso o de la propuesta de actualización del mismo o de sus condiciones, incluida en todos los casos la descripción de los elementos enumerados en el apartado 1) del artículo 6 (datos que se describen en la solicitud de la autorización); b) cuando proceda, la circunstancia de que una decisión está sujeta a una evaluación, nacional o transfronteriza, del impacto ambiental, o a consultas entre los estados miembros de conformidad con el artículo 17; c) los datos sobre las autoridades competentes responsables de tomar la decisión, o de las que pueda obtenerse información pertinente, o a las que puedan presentarse observaciones o formularse preguntas; d) la naturaleza de las decisiones posibles o, en su caso, del proyecto de decisión; e) llegado el caso, los detalles de una propuesta de actualización de un permiso o de las condiciones de un permiso; f) los principales informes y el asesoramiento recibidos por la autoridad o las autoridades competentes en relación con la toma de la decisión; g) una indicación de las fechas y los lugares en los que se facilitará la información pertinente, así como los medios empleados para ello, y h) las modalidades de participación del público. Por su parte, el apartado 2 indica que los elementos sobre los cuales se ha de informar son los siguientes: los principales informes y dictámenes remitidos a la autoridad competente, toda la información distinta de la anterior que resulte pertinente para la adopción de la decisión.

y consulta transfronteriza entre estados miembros que pudieran verse afectados negativamente por la instalación cuyo funcionamiento se pretende.

2.3. Informes

2.3.1. Tipología de informes: en especial el emitido por el ayuntamiento sobre los aspectos de la instalación que sean de competencia municipal

a) Informe sobre los aspectos de la instalación que sean de competencia municipal.

Este trámite, que el texto legislativo prevé en su artículo 16, consiste en un informe que ha de emitir el ayuntamiento, en el plazo de treinta días desde la recepción del expediente de AAI por el mismo, y una vez realizada por el órgano ambiental autónómico la información pública, en el que se considere la adecuación de la instalación a todos aquellos aspectos que sean de la competencia municipal.

Acerca del contenido de este informe, resulta evidente que la finalidad del mismo no es contar con el parecer de la autoridad municipal sobre los aspectos urbanísticos del proyecto, pues para ello ya se establece el preceptivo y previo dictamen de compatibilidad urbanística al que nos acabamos de referir, así como la posterior licencia urbanística.

Tampoco parece que puedan formar parte de aquél los elementos ambientales, aunque los mismos puedan corresponder al círculo propio de los intereses municipales. Desde nuestro punto de vista, uno de los objetivos que pretende el establecimiento de la AAI es aglutinar todos los pronunciamientos sobre las cuestiones de esta naturaleza en aquellos órganos que resulten técnicamente más competentes, por su especialización, para llevar a cabo este control previo de la actividad potencialmente contaminante desde todas sus coordenadas. Y tal función se ha atribuido a las autoridades autonómicas –en cuya decisión colaboran en ocasiones, no obstante, los que realizan estas mismas funciones en el ámbito estatal en cuanto titular de los diferentes elementos sobre los que versa el permiso–. La previsión de una posible intervención municipal en este terreno chocaría, a nuestro parecer, con el espíritu que a esta nueva técnica ambiental ha querido expresar nuestro legislador tomando como referencia las instituciones comunitarias europeas. Esta conclusión queda además avalada por lo dispuesto en el artículo 29 de la ley, que vincula la decisión final municipal sobre la licencia de actividades clasificadas a los aspectos ambientales impuestos a la misma por el órgano ambiental.

Excluidas del informe estas determinaciones, lo lógico es considerar que el mismo habrá de referirse a los otros aspectos que correspondan al círculo de los intereses locales propios, definidos en la Ley reguladora de las bases del régimen local,²¹ específicamente los relativos a la salubridad e higiene y seguridad del proyecto, así como protección civil, prevención y extinción de incendios, de accidentes graves, conservación de caminos, pavimentación y vías públicas; salubridad pública, limpieza viaria y recogida de residuos, determinaciones sobre ruidos y

21. LÓPEZ JURADO, B. y RUIZ DE APODACA, A., *La autorización ambiental...*, *op. cit.*, pág. 196. A ese contenido se refiere también el artículo 18.2 de la Ley catalana 3/1998.

vibraciones, calor, olores, emplazamientos y distancias, etc. Hay que notar que algunos de estos condicionantes que a modo de ejemplo acabamos de referir se integran en el contenido propio de la licencia de actividades clasificadas. Nos parece que dado que la ley mantiene la resolución final de este permiso en manos de la autoridad municipal –artículo 29 del texto–, se puede admitir la posibilidad de que la misma se pronuncie sobre estas cuestiones con carácter previo a la adopción de esta decisión definitiva, adelantándose, por tanto, en el tiempo a la misma.

b) Autorización de vertidos a las aguas continentales y marítimas.

La autorización de vertidos se habrá de expedir de conformidad con la legislación de *aguas*, si se trata de vertidos a las aguas continentales, o de acuerdo con la de *costas*, si son vertidos desde tierra al mar.

La Ley PCIC regula de manera más pormenorizada la primera de ellas, de acuerdo con el artículo 101 y siguientes del Real decreto legislativo 1/2001, de 20 de julio, que aprueba el Texto refundido de la Ley de aguas, y 245 y siguientes del Reglamento del dominio público hidráulico, aprobado por el Real decreto 849/1986, de 11 de abril, pero exclusivamente en el supuesto de que la misma deba ser emitida por el organismo de cuenca correspondiente al tratarse de cuencas intercomunitarias, sobre las cuales el Estado ostenta, a través de las confederaciones hidrográficas, la competencia para autorizar el vertido, de conformidad con el artículo 149.1.22 de la Constitución, ya que en otro caso dicha función residirá en la propia Administración autonómica.

Este pronunciamiento de la autoridad de cuenca sustituirá a los informes vinculantes regulados en la actual normativa de aguas (disposición adicional 2.2 de la LPCIC).

El contenido de ese dictamen, previsto en el artículo 19.1 del texto, será la admisibilidad del vertido y, en su caso, la determinación de las características del mismo y las medidas correctoras que se han de adoptar a fin de preservar el buen estado ecológico de sus aguas. El mismo deberá emitirse en el plazo máximo de seis meses desde la recepción del expediente.

Evidentemente, y como se encarga de reiterar la disposición final primera de la Ley PCIC, el procedimiento de autorización de vertidos no modifica ni el régimen económico financiero de los mismos (como la imposición de los cánones de utilización de los bienes de dominio público, de vertidos y de regulación y tarifa de utilización del agua), ni las demás competencias que corresponden a la Administración General del Estado en materia de protección del dominio público hidráulico, particularmente en lo que se refiere a la vigilancia e inspección y al ejercicio de la potestad sancionadora.

Por lo que se refiere a la autorización de vertidos –tanto líquidos como sólidos– a alguno de los bienes que integran el dominio público marítimo-terrestre, la misma se encuentra regulada en los artículos 56 y siguientes de la Ley de costas, 113 y siguientes del Reglamento de costas, aprobado por el Real decreto 1471/1989, de 1 de diciembre, así como en la legislación específica dictada en función del tipo de vertido, como el Real decreto 258/1989, de 10 de abril, sobre normativa general de vertidos de sustancias peligrosas desde tierra, o la Ley 21/1977, de 1 de abril, sobre ampliación de sanciones en los casos de contaminación marina por vertidos desde buques y aeronaves.

Dado que la competencia para autorizar estos vertidos corresponde a la comunidad autónoma, la legislación aplicable al procedimiento de elaboración y evacuación de la autorización de los mismos será la regional, de ahí que el legislador estatal no haya establecido régimen alguno a este respecto, al igual que sucede con los vertidos a las cuencas hidrográficas comprendidas en su totalidad en un solo territorio autonómico.

c) Autorización de residuos.

Tampoco contiene la nueva legislación disposición alguna acerca de la coordinación entre la AAI y la autorización de residuos. La razón, al igual que en el supuesto anterior, es que la competencia para expedir el permiso para la realización de actividades de valoración y eliminación de residuos, exigida por el artículo 13 de la Ley 10/1998, de 21 de abril, de residuos, reside en la comunidad autónoma correspondiente.

No obstante, la Ley PCIC ha declarado, en su disposición final cuarta, que las actividades de eliminación, mediante depósito de vertedero, de residuos urbanos realizadas por los entes locales e incluidas en el ámbito de aplicación de esta legislación, quedarán sometidas a la AAI.

d) Imposición de valores límite de emisión de sustancias contaminantes a la atmósfera.

Tampoco ofrece problemas la conexión entre la AAI y el régimen aplicable a la realización de actividades potencialmente contaminantes de la atmósfera previsto en la Ley 38/1972, de 22 de diciembre, de protección del ambiente atmosférico, de acuerdo con sus reglamentos de desarrollo, en la medida en que la imposición de los niveles de emisión de estas sustancias se realiza por el órgano ambiental autonómico.

No obstante, la Ley PCIC señala, en su anejo 3, un listado de las principales sustancias contaminantes que se tomarán obligatoriamente en consideración si son pertinentes para fijar valores límites de emisiones. Asimismo, el artículo 7 de la norma impone que para la determinación de estos estándares se deberán tener en cuenta las mejores técnicas disponibles, sin prescribir la utilización de una tecnología específica, y la competencia del Gobierno, sin perjuicio de normas adicionales de protección dictadas por las comunidades autónomas, para establecer estos valores. Por su parte, el artículo 22 de la nueva disposición considera estos parámetros como elemento que conforma el contenido mínimo del permiso integral, aunque se admiten excepciones temporales cuando el titular de la instalación presente, previa aprobación por la Administración competente y su inclusión en la AAI, alguna de las siguientes medidas: un plan de rehabilitación que garantice el cumplimiento de los valores límite de emisión en el plazo máximo de seis meses, y un proyecto que implique una reducción de la contaminación.

e) Declaración de impacto ambiental y establecimiento de medidas de control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas.

La ley establece una serie de cauces para coordinar la autorización ambiental integrada con otro de los procedimientos de protección ambiental preventivos por excelencia: la evaluación de impacto ambiental, así como el destinado a establecer las medidas para evitar accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas –Real decreto 1254/1999, de 16 de julio.

Cuando la competencia para formular la declaración de impacto ambiental corresponda a la Administración General del Estado, el órgano ambiental estatal deberá remitir una copia de la misma (o de la resolución del Consejo de Ministros resolviendo la discrepancia entre el órgano sustantivo y el ambiental) al órgano autonómico, el cual tiene la obligación de incorporar su condicionado al contenido de la AAI, así como las medidas tendentes a evitar los accidentes graves referidos, requisitos que pasarán a formar parte de la resolución definitiva de ésta (artículo 22.5), de tal manera que no podrá otorgarse esta última ni, en su caso, las autorizaciones sustantivas de las industrias señaladas en el artículo 3.b) de la norma, sin que previamente se haya dictado dicha declaración (artículo 28).

En cualquier caso, y tal y como señala la disposición adicional primera de la Ley PCIC, en estos supuestos se arbitrarán fórmulas de colaboración con las comunidades autónomas para la necesaria coordinación de ambos procedimientos.

2.3.2. Valor que haya de dar el órgano autonómico a estos informes, en particular a los informes municipales

La LPCIC prevé para el retraso o incumplimiento en la emisión de informes emitidos por otras administraciones públicas²² un régimen jurídico que, en algunos supuestos, se aparta del previsto con carácter general en los apartados 3 y 4 del artículo 83 de la Ley 30/1992 (LAP en adelante).

Respecto del informe urbanístico, ya hemos señalado anteriormente que la nueva ley concede un relevante papel al pronunciamiento que cabe en esta materia a la entidad municipal, por lo que no sólo confiere a este dictamen carácter vinculante para el órgano ambiental en el supuesto de que el mismo sea denegatorio, considerándolo además, determinante para la resolución del procedimiento, sino que entiende que el mismo no está sujeto a plazo, pudiendo ser remitido en cualquier momento anterior a la resolución definitiva. La ley se aparta, por tanto, en este punto de lo previsto en el artículo 83.4 de la LAP, y de esta manera coloca al interesado en una posición de inseguridad jurídica que en su momento hemos criticado.

Por lo que se refiere al informe municipal sobre aspectos de su competencia, el artículo 18 de la LPCIC permite que en el supuesto de retraso en su emisión, se prosigan las actuaciones en el sentido indicado por el artículo 83.4 de la LAP. No obstante, la regla general del referido precepto se modula aquí también, permitiendo la toma en consideración del mismo por parte del órgano autonómico si éste fuera recibido antes de dictar resolución definitiva sobre la AAI. Si el mismo no llegara a

22. En puridad, a las consecuencias de la ausencia de emisión de los informes que hayan de ser evacuados por administraciones públicas diferentes de la que tramita el procedimiento, sólo se refiere el artículo 83.4, que permite la prosecución de las actuaciones y la posibilidad de no tener en cuenta el dictamen al adoptar la correspondiente resolución si éste se ha recibido fuera de plazo. Sin embargo, como advierte A. FANLO LORAS, "La ley parece dar un único tratamiento sin atender al carácter facultativo o vinculante de los informes que deben emitir otras administraciones"; por lo que considera este autor que "la sistemática del precepto exigiría admitir que si el informe está configurado por la legislación sectorial como vinculante, mientras no se emita se interrumpen los plazos de los trámites sucesivos", ya que, de otra manera, el acto resolutorio final puede llegar a considerarse nulo de pleno derecho ("Disposiciones generales sobre los procedimientos administrativos: Iniciación, ordenación e instrucción", en el libro colectivo dirigido por Leguina Villa y Sánchez Morón *La nueva Ley de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común*, Tecnos, Madrid, 1993, pág. 241).

emitirse, se entiende que podrá autorizarse la instalación y funcionamiento de la actividad. Sin embargo, el consistorio municipal tendrá una nueva oportunidad de volver sobre estas consideraciones y pronunciarse sobre las mismas en el momento de resolver sobre la licencia de actividades clasificadas.

En cualquier caso, para todos los supuestos y para cualquier tipo de informes, el retraso en su emisión trae como consecuencia la responsabilidad del causante del mismo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 83.3 de la LAP.

Si se trata de la autorización de vertido que deba emitir el organismo de cuenca, ante la ausencia de evacuación de este informe, el órgano autonómico habrá de realizar un requerimiento al mismo para que lo emita con carácter urgente en el plazo máximo de un mes. Transcurrido este tiempo, se podrán proseguir las actuaciones. No obstante, el informe recibido fuera de plazo, pero antes del otorgamiento de la autorización, deberá ser tenido en cuenta por el órgano competente de la comunidad autónoma (artículo 19.2). Sin embargo, si transcurridos estos plazos no se hubiera emitido el dictamen, se podrá otorgar la AAI, si bien habrán de contemplarse en la misma las características del vertido y las medidas correctoras requeridas, que se establecerán de conformidad con la legislación sectorial aplicable (artículo 19.3).

El artículo 19.2 considera este informe como preceptivo y vinculante. Así se reitera en el apartado 4 del precepto, en el que se indica que si el mismo se pronunciase en el sentido de inadmitir el vertido, el órgano autonómico competente para el otorgamiento de la AAI deberá dictar resolución motivada denegando la licencia. El precepto es acorde, por consiguiente, con el artículo 103 del Texto refundido de la Ley de aguas, que supedita la obtención de las autorizaciones administrativas sobre establecimiento, modificación o traslado de instalaciones o industrias que den origen o puedan originar vertidos a la obtención de este permiso.

El informe será también preceptivo y vinculante para la comunidad autónoma competente para la concesión de la AAI cuando se proceda a la revocación de la autorización de vertido en cuencas intercomunitarias (disposición final segunda, apartado 1). Asimismo, el órgano autonómico está obligado a iniciar el procedimiento de modificación de la AAI en el plazo de veinte días cuando haya sido requerido para ello, mediante informe vinculante, por el organismo de cuenca [artículo 26.1.d)].

Dicha solución será también de aplicación al supuesto de resolución denegatoria de la autorización de vertido al mar, ya que en este punto el artículo 61 de la Ley de costas impone que las autorizaciones de establecimiento, modificación o traslado de instalaciones o industrias quedarán condicionadas a la obtención de ésta.

En cuanto a la evaluación de impacto ambiental y de las medidas de control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas, la ley no aclara cuál es la valoración que deba realizar el órgano autonómico competente de una declaración de impacto ambiental formulada por el Ministerio de Medio Ambiente si la misma resultara negativa. Entendemos que, si bien no será frecuente que se produzca esta situación, la misma sí que será vinculante para la Administración autonómica, puesto que la nueva norma estatal no sólo prevé que la declaración haya de preceder a la AAI, sino que mantiene, además, la obligación de que a esta última se incorporen las condiciones impuestas en aquélla.

2.3.3. Régimen jurídico de impugnación de los informes

La LPCIC ha previsto un régimen de impugnación de los informes que deban ser emitidos por administraciones públicas estatales y locales en el procedimiento de concesión de la AAI más restrictivo que el contemplado en los artículos 107.1 de la Ley 30/1992 y 25 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la jurisdicción contencioso-administrativa. Según estas últimas regulaciones, la impugnación en vía administrativa o contenciosa de los actos de trámite, como son los dictámenes a los que nos hemos venido refiriendo, sólo podrá hacerse de forma separada de la resolución del procedimiento si ponen fin a la vía administrativa, determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento, producen indefensión o, más recientemente, causan perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos.

Partiendo de esta regla general, el artículo 24.1 de la LPCIC permite a los interesados oponerse particularmente a los informes vinculantes emitidos en el proceso de obtención de la autorización ambiental integrada con independencia de ésta. Tal es el supuesto del informe de calificación urbanística regulado en el artículo 15 de la LPCIC, que sí resulta recurrible separadamente de la AAI, puesto que además de vinculante si su contenido acredita la incompatibilidad de la proyectada actividad con la planificación urbanística municipal, determina la conclusión del procedimiento principal, produciendo el archivo de las actuaciones de éste.

Sin embargo, no sucede lo mismo con el dictamen que corresponde emitir a la propia autoridad local sobre la adecuación de la instalación a los aspectos de su competencia previsto en el artículo 18 de la ley. En este caso, dado que el mismo no tiene naturaleza vinculante y tampoco impide la obtención de la AAI, habrá de ser refutado junto con la resolución final emitida por la instancia autonómica.

Sin embargo, entendemos que si cualesquiera de estos informes produce alguno de los efectos que permiten su impugnación independiente de la resolución final previstos en la LAP o en el artículo 25 de la LJCA, habrá que estar a estos criterios más favorables a los administrados y admitir, por consiguiente, su juicio contradictorio separado, ya que el propio artículo 24.1 de la LPCIC establece que la regulación en él contenida lo es "sin perjuicio de lo establecido en el artículo 107 de la LAP".

Asimismo, se plantea en este caso la posibilidad de que la discordancia con el informe de compatibilidad urbanística no fuera planteada por los solicitantes de la licencia, a cuyo favor se resolvió, sino por terceros contrarios a la instalación de la actividad en el término municipal. En tal caso, como el informe no pone fin al procedimiento de concesión de la autorización ambiental, cabrá preguntarse si sería de aplicación al supuesto la regla más restrictiva contenida en el artículo 24.1 de la legislación que analizamos o la más amplia del artículo 107 de la LAP. Coincidimos con C. Agoues en que en este caso debe permitirse la impugnación separada del informe, al constituir el mismo un acto de trámite que genera indefensión o perjuicios a terceros.²³

Si la refutación en vía administrativa de la resolución ambiental final, aun habiendo sido favorable al funcionamiento de la actividad, tiene por objeto el desacuerdo con las condiciones de funcionamiento impuestas a la misma en los respectivos

23. "Autorización ambiental integrada...", *op. cit.*, pág. 128.

informes, el artículo 24.2 de la LPCIC entiende, al igual que el apartado anterior, que su rebatimiento deberá producirse dentro del recurso dirigido contra la estimación de la AAI, pero, en este supuesto, el órgano autonómico que resuelve sobre el expediente autorizatorio habrá de dar traslado del mismo a las autoridades que hubiesen emitido aquéllos, con el fin de que éstas, si lo consideran oportuno, presenten alegaciones en el plazo de quince días, alegaciones que serán vinculantes para la resolución del recurso. Evidentemente, el precepto es aplicable a los dos dictámenes que en el marco de este procedimiento administrativo ambiental ha de emitir la autoridad municipal.

Por lo que respecta a la impugnación de los informes en vía jurisdiccional, el artículo 24.3 de la LPCIC dispone que si en el recurso contencioso-administrativo se dedujeran pretensiones relativas a los informes preceptivos y vinculantes, la Administración que los hubiera emitido tendrá la consideración de codemandada, de conformidad con lo establecido en el artículo 21.1 de la LJCA. En este caso, resultaría parte en este proceso judicial el ayuntamiento que se opuso a la instalación de la actividad sometida a AAI por cuestiones urbanísticas.

2.4. Propuesta de resolución y trámite de audiencia

El artículo 20 de la LPCIC establece que el órgano autonómico competente para otorgar la AAI procederá, tras realizar una evaluación ambiental del proyecto en su conjunto, y otorgar un trámite de audiencia a los interesados, a elaborar la propuesta de resolución.

Por lo que se refiere a la fase de la audiencia, entendemos, siguiendo el concepto expresado en el artículo 31 de la LAP, que interesados serán los que hayan participado en el procedimiento por haberlo instado, así como los que realizaron alegaciones en el trámite de información pública. Asimismo, deberán considerarse como tales las comunidades autónomas y los estados miembros de la Unión Europea que se vean afectados por los efectos transfronterizos de la contaminación producida por la proyectada instalación (artículo 27.1).

Si estos interesados hubieran formulado alegaciones, se dará traslado de las mismas, junto con la propuesta de resolución, a los órganos competentes para emitir informes vinculantes en trámites anteriores para que, en el plazo máximo de quince días, manifiesten lo que estimen conveniente, lo que tendrá carácter vinculante para el órgano autonómico en los aspectos referidos a materias de su competencia (artículo 20.2 de la LPCIC). Concretamente, estos documentos habrán de ser remitidos al órgano local, el cual en esta fase final del procedimiento podrá mostrar su disconformidad al proyecto por razones urbanísticas, aun cuando no lo haya realizado con anterioridad, vinculando con dicho pronunciamiento a la autoridad autonómica ambiental.

La propuesta de resolución la hace el mismo órgano que resuelve el procedimiento.

2.5. Resolución del expediente

2.5.1. Plazo de resolución y ausencia de resolución expresa

El plazo máximo del que dispone la autoridad autonómica para resolver el expediente de AAI es de diez meses (artículo 21.1), en lugar del de tres meses previs-

to con carácter general para todo procedimiento administrativo en el artículo 42.3 de la LAP.

El transcurso de este tiempo sin resolver dará lugar a las consecuencias reparatorias a las que alude el artículo 41.2 de la Ley 30/1992, así como a que el interesado entienda desestimada la solicitud a efectos de los correspondientes recursos (artículo 21.2). La inversión de la regla general del silencio administrativo positivo formulada en el artículo 43.2 de la LAP se fundamenta en este caso en las siguientes razones: en primer lugar, en la obligación que impone a la Administración pública el artículo 42 de la LAP de resolver de manera *expresa* las solicitudes que ante ella se formulen; en segundo término, en la exigencia impuesta por el artículo 8 de la directiva comunitaria europea de que la concesión de la AAI se realice a través de un permiso *escrito*, es decir, un acto expreso de consentimiento por parte de la Administración pública autorizante. Finalmente, en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, que ha establecido la incompatibilidad con la directiva del sistema de autorizaciones tácitas, entre otras en las sentencias de 28 de febrero de 1991²⁴ y 14 de junio de 2001.²⁵

2.5.2. Contenido de la resolución

Siguiendo el artículo 9 de la Directiva 96/61, el artículo 22 de la Ley PCIC establece el contenido que, como mínimo, deberá expresarse en la resolución de la AAI.

El mayor problema que se presenta a la autoridad autonómica en el momento de expresar este contenido estriba en la obligación que le incumbe de determinar los condicionamientos ambientales referidos a los valores límite de emisión (especialmente los relativos a las sustancias contaminantes enumeradas en el anejo 3 del texto), operación que habrá de realizarse teniendo en cuenta las *mejores técnicas disponibles*²⁶ [artículo 22.1.a)].

La dificultad en este punto estriba no sólo en la concreción de este concepto jurídico indeterminado cuya imprecisa definición, incluida en el propio texto legal,²⁷ remite, además de a los avances que pudiera haber experimentado la tecnología nacional, a los desarrollos alcanzados en otros estados, sino, particularmente, porque su imposición puede afectar al título jurídico que ampara el fun-

24. Comisión v. Alemania (Asunto C-131/88).

25. Comisión v. Bélgica (Asunto C-230/00).

26. Sobre la aplicación de la "cláusula de progreso" a las licencias, véase ESTEVE PARDO, J., *Técnica, riesgo y Derecho*. Ariel, Barcelona, 1999; "La adaptación de las licencias a la mejor tecnología disponible", en *Revista de Administración Pública*, 149 (1999), pág. 37 y ss., así como el capítulo elaborado por el mismo autor en este volumen.

27. El artículo 3.ñ) de la ley define las "mejores técnicas disponibles" como "la fase más eficaz y avanzada de desarrollo de las actividades y de sus modalidades de explotación, que demuestren la capacidad práctica de determinadas técnicas para constituir, en principio, la base de los valores límite de emisión destinado a evitar o, cuando ello no sea posible, reducir en general las emisiones y el impacto en el conjunto del medio ambiente y de la salud de las personas". El precepto señala, asimismo, qué debe entenderse por "técnicas": "la tecnología utilizada, junto con la forma en que la instalación esté diseñada, construida, mantenida, explotada o paralizadas"; "disponibles": "las técnicas desarrolladas a una escala que permita su aplicación en el contexto del correspondiente sector industrial, en condiciones económicas y técnicamente viables, tomando en consideración los costes y los beneficios, tanto si las técnicas se utilizan o producen en España, como si no, siempre que el titular pueda tener acceso a ellas en condiciones razonables"; "mejores": "las técnicas más eficaces para alcanzar un alto nivel general de protección del medio ambiente en su conjunto y de la salud de las personas".

cionamiento de la actividad intervenida, posibilitando la modificación del mismo, sin derecho por parte de su titular a instar una reclamación indemnizatoria alguna (artículo 26.1), y habilitando la posibilidad de imponer “condiciones complementarias” al mismo cuando sea necesaria la aplicación de condiciones más rigurosas de las que pueden obtenerse con la utilización de las mejores técnicas disponibles (artículo 22.3). Dicha situación puede complicar el principio de seguridad jurídica si tenemos en cuenta que la Administración autorizante tendrá que tener en cuenta dichos progresos “sin prescribir la utilización de una técnica o tecnología específica” (artículo 7 del texto).

Para la concreción de la mejor técnica disponible, el órgano autonómico encargado de expedir el permiso podrá utilizar los parámetros que le suministra el anejo 4 de la ley, además de la información que a tal efecto publique la Comisión europea, así como de los datos que le proporcione la Administración General del Estado en virtud de la obligación que impone a esta última el artículo 8.1 del nuevo texto legal.

En principio, y salvo que se produzca algún supuesto de modificación de la autorización concedida, la misma se otorgará para un período de duración de ocho años.

2.5.3. Integración de la licencia de actividades clasificadas en la autorización ambiental integrada

Aunque el contenido de este epígrafe es examinado con más rigor y detenimiento por el profesor Domper Ferrando en otro capítulo de esta misma obra, no queremos dejar de referirnos siquiera someramente a esa cuestión a los solos efectos de mostrar nuestra opinión respecto del mantenimiento por parte del legislador estatal de la licencia de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas exigida por el Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, para los proyectos sometidos simultáneamente a este permiso y a AAI.

La antigua incardinación de las actividades clasificadas en el ámbito propio de la sanidad ha dado paso más recientemente, y gracias a las normativas autonómicas que han desarrollado la materia, a una normal consideración de las mismas dentro del contenido propio de lo medioambiental. Estas regulaciones han modulado la intervención de las distintas autoridades competentes en función de la incidencia que para el entorno presentan estas instalaciones, de lo que resulta una evidente coincidencia de los trámites necesarios para la obtención de esta licencia con el de otras autorizaciones que presentan también esta finalidad de protección ambiental, como es la que venimos examinando. Por esta razón, la LPCIC ha querido establecer una coordinación entre ambas actuaciones, con el fin de evitar la redundación y la disparidad de criterio que pudiera darse entre los diferentes órganos encargados de otorgarlas: autonómico y municipal, respectivamente.

En un intento de lograr esta integración, el artículo 29.1 de la LPCIC establece que el procedimiento de concesión de la AAI *sustituirá* al del otorgamiento de la licencia de actividades clasificadas. Sin embargo, esta sustitución es más aparente que real, puesto que a continuación el propio precepto mantiene que la resolución definitiva sobre esta última compete a la autoridad municipal.

Sin embargo, la salvedad a favor de la definitiva decisión local se matiza en el referido precepto, que establece que la AAI será vinculante para el alcalde cuando

implique la denegación de la licencia o imponga medidas correctoras, así como en lo referente a todos los aspectos medioambientales recogidos en el artículo 22, es decir, el contenido propio de la nueva autorización. Tras ello, solamente resta al órgano municipal el pronunciamiento acerca de cuestiones tales como salubridad e higiene públicas, protección civil, prevención y extinción de incendios, de accidentes graves, conservación de caminos, pavimentación y vías públicas..., u otras consideraciones ajenas a los criterios ambientales, que son precisamente el objeto del examinado informe municipal previsto en el artículo 18 del texto legal estatal.

Desde nuestro punto de vista hubiera sido más acertado que la ley básica hubiera procedido a la supresión definitiva de la licencia de actividades clasificadas para aquellas actividades sometidas además a AAI, ahora bien garantizando la participación municipal en el procedimiento de su otorgamiento.

Esta es la opción por la que se ha decantado el legislador catalán, que en su ley de 1998 sustituye la decisión que en materia de actividades clasificadas corresponde a la autoridad municipal por un informe vinculante del ayuntamiento en el que han de figurar todos los aspectos que sean competencia del mismo (artículo 13). A nuestro juicio, la propia norma estatal ampara esta posibilidad en el apartado 2 del propio artículo 29, permitiendo a la normativa de desarrollo autonómica una verdadera racionalización de todo el procedimiento ambiental.²⁸

La sustracción de la competencia municipal para la resolución definitiva de la licencia de actividades clasificadas no vulneraría desde nuestro punto de vista la autonomía local, y ello por varias razones: en primer lugar, porque el ayuntamiento sigue contando con la posibilidad de resolver sobre la denegación de la licencia siempre que su pronunciamiento se base en otras razones diferentes de las ambientales y que sean de su competencia, como lo son las fundamentaciones urbanísticas o de otro carácter; segundo, porque la pretendida merma del poder local en este campo lo es exclusivamente para las instalaciones previstas en el anejo 1 de la ley, que no constituyen ni el núcleo más importante ni el más numeroso de aquellas sobre las que habrá de pronunciarse el consistorio local; tercero, porque previsiones de esta naturaleza que condicionan el parecer municipal a la opinión de órganos supramunicipales más especializados es una técnica que ya acogía el propio reglamento del 61 a favor de las comisiones provinciales técnicas, o las más modernas normativas autonómicas.

28. B. LOZANO ha señalado a este respecto que "En este mismo sentido se presentó una enmienda, que no fue aceptada, en la tramitación del proyecto de ley en el Congreso por el Grupo Parlamentario Catalán (enmienda núm. 242), en la que se propugnaba que "las empresas afectadas por la Ley de prevención y control integrados de la contaminación deberían quedar exentas de la licencia municipal de actividades clasificadas regulada en el Decreto de 1961". Esto permitiría, añadía la enmienda, "que la autorización ambiental sea realmente una autorización ambiental integrada".

Así lo hace, de hecho, la Ley de intervención integral de la Administración ambiental catalana. Hay que señalar que este régimen de la ley catalana, así como el que establezca cualquier otra comunidad autónoma que mantenga la supresión de la licencia municipal cuando se aplique el régimen de la autorización ambiental integrada, desplaza al de la legislación básica, pues la ley precisa que sus disposiciones relativas a la coordinación de la autorización integrada con el régimen aplicable en materia de actividades clasificadas "se entiende sin perjuicio de las normas autonómicas sobre actividades clasificadas que, en su caso, fueran aplicables" ("La organización administrativa en la Ley de prevención y control integrados de la contaminación", en *La prevención y el control integrados de la contaminación*, Madrid, 2004, págs. 153 y 154).

En cualquier caso, creemos que esta reasignación de la competencia municipal a favor de otros órganos ambientales más cualificados técnicamente, y que tiene como finalidad última la coordinación y la integración del sistema de protección ambiental, es uno de los objetivos a los que aboca la regulación jurídica comunitaria dictada a este respecto.

2.6. Notificación y publicación de la resolución

Son sujetos a los que la Administración autonómica autorizante está obligada a notificar los interesados, el ayuntamiento en cuyo término municipal se ubique la instalación, los distintos órganos que hubiesen emitido informes vinculantes y, en su caso, el órgano estatal competente para otorgar las autorizaciones sustantivas señaladas en el artículo 11.2.a) de la ley.

En todo caso, toda persona física o jurídica tiene la posibilidad de acceder a las resoluciones y actualizaciones de autorizaciones ambientales integradas, así como a sus modificaciones posteriores, de conformidad con la legislación sobre el derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente –Ley 38/1995, de 12 de diciembre²⁹ (artículo 23.2).

Por su parte, las comunidades autónomas darán publicidad en sus respectivos diarios oficiales de las resoluciones administrativas mediante las que se hubieran otorgado o modificado las autorizaciones ambientales integradas (artículo 23.3).

29. Sobre el acceso a la información ambiental, puede verse SÁNCHEZ MORÓN, M., “El derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente”, en *Revista de Administración Pública*, 137, 1995, pág. 31 y ss.

