

La participación de los ciudadanos en el control integrado de la contaminación

Inmaculada Revuelta Pérez
 Departamento de Derecho Administrativo
 de la Universidad de Valencia

1. Introducción.
2. La participación ciudadana en la protección del ambiente.
3. La participación procedimental.
 - 3.1. El punto de partida: la escasa ambición del Derecho comunitario y del Derecho español. 3.1.1. Las deficiencias de la Directiva IPPC. 3.1.2. El trámite de información pública en la Ley 16/2002, de prevención y control integrados de la contaminación, y en las normas autonómicas. 3.2. Líneas de evolución: las nuevas exigencias del Derecho comunitario y su transposición al Derecho español. 3.2.1. La reforma de la Directiva IPPC. 3.2.2. El proyecto de real decreto por el que se aprueba el Reglamento para el desarrollo y ejecución de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación. 3.2.3. Las cuestiones pendientes del Derecho español. En particular, el reconocimiento de las asociaciones ambientales.
4. Otras técnicas participativas.
 - 4.1. Los inventarios de emisiones contaminantes. 4.1.1. Consideraciones previas. 4.1.2. El inventario como instrumento participativo. 4.2. El intercambio de información sobre las mejores técnicas disponibles.
5. Los límites a la información pública: la protección de los datos confidenciales de las empresas.
6. Conclusiones.

1. Introducción

Aspecto esencial de la técnica del control integrado de la contaminación es su disposición a la participación de los ciudadanos. El renovador sistema de intervención pública que este instrumento ambiental, proveniente del Derecho comunitario e implantado en nuestro ordenamiento por la Ley 16/2002, de prevención y control integrados de la contaminación (en adelante, LCIC), impone en las actividades económicas más dañinas para el entorno permite, a través de varias fórmulas, la intervención de los ciudadanos.¹

La presencia de cauces que posibilitan la participación ciudadana constituye un aspecto poco novedoso de esta técnica; su empleo viene siendo habitual desde

hace mucho tiempo en las técnicas de control público sobre las actividades contaminantes. En nuestro ordenamiento, la regulación de las actividades clasificadas ya contemplaba la manifestación más tradicional de la participación ciudadana, esto es, la intervención de los ciudadanos en el procedimiento autorizatorio. Al igual que sus antecedentes, el Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas (RAMINP) exige, en el seno del procedimiento de otorgamiento de la licencia de actividad, la apertura de un trámite de información pública en el que cualquiera que se considere afectado por el establecimiento de estas actividades puede hacer las observaciones que estime conveniente con carácter previo a su autorización, así como la notificación personal a los vecinos inmedios al lugar del emplazamiento propuesto [artículo 30.2.a)].²

Pero, al margen de esta fórmula tradicional de intervención de los ciudadanos, esencialmente en defensa de sus intereses personales, esta técnica presenta otras manifestaciones más innovadoras de esta naturaleza. Se trata, fundamentalmente, de los *inventarios de emisiones contaminantes*, cuya finalidad es informar periódicamente a los ciudadanos sobre las emisiones generadas por las instalaciones afectadas y, con ello, promover el control social de las mismas. Otro cauce participativo es el *intercambio de informaciones sobre las mejores técnicas disponibles*. Se trata de un mecanismo establecido por la Directiva IPPC con la finalidad de determinar un marco técnico de referencia de ámbito europeo que facilite la aplicación de este instrumento. Su vocación participativa queda demostrada con la inserción en los órganos que definen las “mejores técnicas disponibles” de representantes de los diversos intereses afectados (sectores industriales, ciudadanos y administraciones públicas).

Antes de entrar en el análisis de las distintas técnicas que, desde una perspectiva amplia, cabe considerar como participativas en el control integrado de la contaminación, conviene hacer una advertencia previa. Esta cuestión todavía está abierta en nuestro Derecho, en la medida en que la LCIC apenas se ha ocupado de estos instrumentos y que todavía no se ha aprobado su reglamento de desarrollo, aunque el mismo esté en proyecto.³ Además, con posterioridad a la aprobación de la

1. Sobre la LCIC, véanse, entre otros, los trabajos de C. CHINCHILLA MARÍN, “La autorización ambiental integrada: La Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación”, en *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 47, 2002; F. 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*, Civitas, Madrid, 2002; I. REVUELTA PÉREZ, *El control integrado de la contaminación en el Derecho español*, Marcial Pons, Madrid, 2003; G. VALENCIA MARTÍN, A. MOLINA GIMÉNEZ, J. ROSA MORENO, J. OCHOA MONZÓ, J. J. DIEZ SÁNCHEZ, R. TEROL GÓMEZ e I. REVUELTA PÉREZ, “Estudios sobre la Ley de prevención y control integrados de la contaminación”, en el número monográfico sobre esta materia de la *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 3, 2003; A. BAUCELLS I LLADÓS y VERNET I LLOBET (coord.), *La prevención y el control integrados de la contaminación*, Marcial Pons, Madrid, 2004; A. FORTES MARTÍN, *El régimen jurídico de la autorización ambiental integrada*, Ecoiuris, Madrid, 2004; y J. J. PERNAS GARCÍA, *Estudio jurídico sobre la prevención de la contaminación industrial: la autorización ambiental integrada*, Atelier, Barcelona, 2004.

2. Sobre la participación de los ciudadanos en la regulación estatal de las actividades clasificadas, vid. J. DOMPER FERRANDO, *El medio ambiente y la intervención administrativa en las clasificadas*, Civitas, Madrid, 1992, pág. 174 y ss.

3. Borrador de proyecto de Real decreto por el que se aprueba el Reglamento para el desarrollo y ejecución de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación, con fecha de 31 de enero de 2005, facilitado por el personal del Ministerio de Medio Ambiente.

norma básica estatal, se han producido desarrollos normativos en el Derecho comunitario que inciden directamente en el régimen de la participación ciudadana en el control integrado y que requieren, a corto plazo, la adaptación de nuestra ordenación básica.

El trabajo comienza con unas breves consideraciones en torno a la participación de los ciudadanos en la protección ambiental. Se analizan, a continuación, las diversas técnicas participativas del control integrado, esto es, la participación en el procedimiento de control integrado de la contaminación (participación procedimental), los inventarios de emisiones y el intercambio de informaciones sobre las mejores técnicas disponibles. Se ha considerado conveniente, por último, hacer una referencia al principal condicionante frente al acceso a la información y, por tanto, a la participación en el marco del control integrado de la contaminación, la protección de los datos confidenciales de las empresas.

2. La participación ciudadana en la protección del ambiente

La existencia de cauces de participación en la técnica del control integrado de la contaminación constituye una clara muestra de la tendencia de los ordenamientos actuales a potenciar el papel de los ciudadanos en la gestión de los asuntos públicos, sobre todo en la toma de decisiones que afectan a la colectividad.

Esta tendencia hay que enmarcarla en la ideología que surge con la superación de los esquemas del Estado liberal y la institucionalización del Estado social. El fundamento del “principio de participación” se encuentra en los valores democráticos de la equidad política y la soberanía popular. Se trata de superar las limitaciones tradicionales de expresión de la voluntad social a través de la representación parlamentaria y extenderla a todos los ámbitos de expresión de poder.⁴

En relación con el Derecho administrativo, hace ya bastante tiempo que Muñoz Machado hizo notar el profundo cambio que el fenómeno de la participación suponía en las relaciones entre el Estado y los ciudadanos así como la necesidad de adaptación al mismo de sus instituciones. Y es que “las decisiones administrativas, apoyadas hasta ahora en la cobertura inapelable de la ley, van a precisar de legitimación en el asentimiento directo de los ciudadanos destinatarios de las mismas”.⁵

El principio de participación ha encontrado reflejo expreso en nuestro texto constitucional. El artículo 9.2 de la CE contiene un mandato a los poderes públicos

4. Sobre las bases conceptuales de la participación, *vid.* S. MUÑOZ MACHADO, “Las concepciones del Derecho administrativo y la idea de participación en la Administración”, en RAP, núm. 84, 1977, pág. 519 y ss., y en el *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*, vol. I, cap. I, págs. 116 a 118, Civitas, Madrid, 2004. M. SÁNCHEZ MORÓN, “La participación del ciudadano en la Administración pública”, en RAP, núm. 89, 1979, pág. 171 y ss.; T. FONT I LLOVET, “Algunas funciones de la idea de participación”, en REDA, núm. 45, enero-marzo, 1985; E. GARCÍA DE ENTERRÍA, “Principios y modalidades de la participación ciudadana en la vida administrativa”, *Libro homenaje al profesor Villar Palasí*, Madrid, Civitas, 1989 pág. 437 y ss.; E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho administrativo*, tomo II, 7.ª ed., Madrid, Civitas, 2002, pág. 85 y ss.; A. PÉREZ MORENO, “Crisis de la participación administrativa”, en RAP, núm. 119, 1989; y A. SÁNCHEZ BLANCO, “La participación como coadyuvante del Estado social y democrático de Derecho”, en RAP, núm. 119, 1989, pág. 133 y ss.

en orden a “facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”.⁶ También se ha considerado que el artículo 23.1 de la CE que reconoce el derecho de los ciudadanos “a participar en los asuntos públicos [...]”, aun referido fundamentalmente a la participación política, podría conectarse a la esfera administrativa.⁷

La tutela ambiental constituye un ámbito de particular relevancia a efectos de la participación pública. En este sector, suele atribuirse a la Administración un amplio margen de actuación para determinar lo “conveniente” frente a lo “inconveniente” para el interés general, al confluir diversos intereses contrapuestos. Resulta esencial, en este sentido, la aceptación por la sociedad de las decisiones públicas sobre la realización de proyectos de impacto ambiental o la autorización de actividades contaminantes, en la medida en que se está incidiendo en las condiciones de vida y también en la salud de los ciudadanos.

El desarrollo de la participación ciudadana en nuestro ordenamiento ambiental ha sido notable en los últimos años. Aspecto crucial de estos desarrollos ha sido el reconocimiento del derecho de acceso a la información en este ámbito y la regulación de su ejercicio en la Ley 38/1995, de 12 de diciembre. Puede afirmarse que, con base en esta norma, que trae causa de la Directiva 90/313/CEE, sobre libertad de acceso a la información en materia de medio ambiente, el alcance del derecho a acceder a la información que obra en poder de la Administración es mayor en el ámbito ambiental que en otros sectores.

Esta norma sectorial es, en efecto, más garantista que la Ley 30/1992, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (LRJPAC) cuando regula, con carácter general, el derecho de acceso de los ciudadanos a los registros y archivos de las administraciones públicas (artículo 37).⁸ El hecho de que, al margen de las excepciones específicas al derecho de acceso, el apartado 4 del artículo 37 permita a la Administración denegar el acceso a la información “cuando prevalezcan razones de interés público, por intereses de terceros más dignos de protección o cuando así lo disponga una ley [...]”, limita considerablemente las posibilidades de ejercer este derecho. La LRJPAC supedita el ejercicio de este derecho a una decisión previa de la Administración, aunque requiera su motivación, lo que no ocurre en la Ley 38/1995.

Pero al margen de los avances relacionados con la información ambiental, que es el presupuesto de la participación, se han institucionalizado diversos cauces parti-

5. S. MUÑOZ MACHADO, “Las concepciones...”, pág. 519 y ss.

6. No obstante, considera J. A. SANTAMARÍA PASTOR, *Principios de Derecho administrativo*, 2.ª ed., Madrid, Ceura, 2000, pág. 118, que el principio de participación no constituye una verdadera directriz constitucional en nuestro ordenamiento jurídico. Para este autor, la CE “se ha mostrado muy cauta a la hora de referirse a este controvertido principio, que no aparece mencionado en el artículo 103 ni en ningún otro precepto con carácter general”. En conclusión, “no parece que pueda hablarse, pues, de un principio constitucional de participación administrativa como una directiva vinculante de alcance general, que obligue a los poderes públicos a implantar técnicas participativas en todos los ámbitos de las administraciones públicas. La participación es, pues, una línea de actuación posible y lícita en el marco de un Estado democrático, pero en absoluto un precepto constitucional vinculante y de eficacia genérica”.

7. En este sentido, E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ, *Curso...*, pág. 85 y ss.

8. Sobre este tema, *vid.* J. F. MESTRE DELGADO, *El derecho de acceso a archivos y registros administrativos*, 2.ª ed.,

cipativos en este campo y se ha desarrollado, en alguna medida, la participación de carácter colectivo, a través de organizaciones representativas ambientales.⁹

Los desarrollos de la participación son, pues, abundantes. Se ha previsto la participación ciudadana en la aplicación de la normativa, ya sea instando la acción administrativa o la tutela judicial. Y, lo que es más importante, se está ampliando significativamente el espacio de actuación de los mecanismos de intervención en el diseño de las políticas y en la aprobación de la normativa, como los trámites de información pública en la planificación y en la programación políticas y en la autorización de proyectos. En este sentido, hay que referirse necesariamente a la implantación, todavía no generalizada en nuestro ordenamiento, de la evaluación ambiental de planes y programas (“evaluación estratégica”). El impulso definitivo para la institucionalización de esta evaluación proviene, una vez más, del Derecho comunitario y se materializa en la aprobación de la Directiva 2001/42/CE, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente. Esta norma obliga a evaluar ambientalmente los planes y programas de los principales sectores materiales (agricultura, silvicultura, pesca, energía, industria, transporte, telecomunicaciones, etc.) y a permitir la intervención de los ciudadanos en dicho proceso. A pesar de que ya ha finalizado el plazo de transposición de esta norma (21 de julio de 2004) y todavía no se ha aprobado la normativa básica estatal correspondiente en la materia, hay que notar que algunas comunidades autónomas han incorporado ya sus planteamientos y que la propia directiva prevé su aplicación directa, en defecto de norma de transposición, a los instrumentos de este tipo que se inicien con posterioridad a esta fecha (artículo 13.3).

Es posible encontrar en este campo manifestaciones de las tres modalidades de participación de los ciudadanos en las labores administrativas identificadas por García de Enterría,¹⁰ esto es, la participación orgánica (incorporación de ciudadanos en órganos públicos), funcional (actuación privada del ciudadano desempeñando funciones materialmente administrativas) y cooperativa (mera colaboración en el sentido propugnado por la Administración).

Las más relevantes corresponden a la participación funcional, es decir, aquella en la que el ciudadano colabora en el desarrollo de las tareas administrativas desde fuera del aparato administrativo. La participación en los trámites de información pública es la fórmula más habitual, aunque también a través de la formulación de denuncias¹¹ y, en algunos casos, del ejercicio de la acción popular que reconocen algunas normas autonómicas es posible que cualquier ciudadano, y también las

Civitas, Madrid, 1998.

9. La importancia de las asociaciones ambientales en la tutela ambiental ha sido señalada reiteradamente por nuestra doctrina. Así, por ejemplo, R. MARTÍN MATEO, *Tratado de Derecho ambiental*, Trivium, Madrid, 1995, pág. 159 y ss.; *Nuevos instrumentos para la tutela ambiental*, Trivium, Madrid, 1994; J. ROSA MORENO, “Respaldo jurisprudencial a la defensa ambiental colectiva. Acerca de la Sentencia de la Audiencia Nacional de 23 de junio de 1992”, en REDA, núm. 81, enero-marzo, 1994; J. JORDANO FRAGA, *La protección del derecho a un medio ambiente adecuado*, Bosch, Madrid, 1995; B. LOZANO CUTANDA, *Derecho Administrativo ambiental*, 5.ª ed., Dyckinson, Madrid, 2004, pág. 206 y ss.

10. Vid. E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Curso...*, op. cit., pág. 35 y ss.

11. Así, por ejemplo, el artículo 8 de la Ley foral navarra 4/2005, de intervención para la protección ambiental, establece que “cualquier persona podrá solicitar a las administraciones competentes la adopción de las medidas de restauración de la legalidad ambiental, así como denunciar las actuaciones que se presuman infracciones según lo dis-

organizaciones de defensa ambiental, intervengan en este campo. Así, por ejemplo, la Ley 1/1995, de protección del medio ambiente de Murcia, establece que “será pública la acción para exigir, ante los órganos administrativos y los tribunales, la observancia de lo establecido en esta ley y en las disposiciones que se dicten para su desarrollo y aplicación” (artículo 89), y lo mismo ocurre en otras normas, entre las más recientes, las leyes 8/2002, de 18 de diciembre, de protección del ambiente atmosférico de Galicia (artículo 54) y la Ley foral navarra 4/2005, de intervención para la protección ambiental (artículo 8).

Tampoco faltan, en fin, manifestaciones de las fórmulas cooperativas de participación, como, por ejemplo, los sistemas de ecogestión y ecoauditorías; de concesión de etiqueta ecológica o la utilización de criterios ambientales en el marco de la contratación pública (por ejemplo, artículo 26.2 de la Ley 10/1998, de residuos). También, y como se pone de manifiesto más adelante, los inventarios de emisiones constituyen un instrumento participativo de esta naturaleza.

La participación colectiva, a través de organizaciones ambientales, también se ha ido progresivamente incrementando. La inserción de representantes de estas organizaciones en los órganos de la Administración constituye la fórmula más extendida (participación orgánica). En este sentido, cabe destacar, en el ámbito de la Administración General del Estado, su participación, por ejemplo, en el Consejo Asesor del Medio Ambiente, órgano de consulta para la elaboración y seguimiento de la política ambiental estatal. Pero también intervienen estas organizaciones a través de otras fórmulas en la elaboración de la normativa aplicable y en actuaciones de gestión, sobre todo en materia de espacios naturales protegidos. Así, por ejemplo, la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres, prevé su intervención en la elaboración de los planes de ordenación de los recursos naturales (PORN) de los espacios naturales protegidos (artículo 6) y su integración en los patronatos de los parques nacionales, órganos de gestión de esta categoría de espacios naturales. Sin embargo, los cauces de legitimación para impugnar los actos y planes administrativos son, incomprensiblemente, reducidos para estas asociaciones. Todavía no ha llegado a reconocerse con carácter generalizado su legitimación para actuar ante los tribunales, aunque, como ya se ha apuntado, algunas normas autonómicas ambientales reconocen la acción popular en este ámbito.

La configuración de la dimensión reaccional de la participación plantea, pues, algunos inconvenientes, pero también los suscitan los instrumentos preventivos, lo que todavía es más grave, pues, como ha puesto de manifiesto Baño León, “la tutela judicial efectiva nunca puede constituir el remedio eficaz del derecho colectivo a la protección del medio ambiente. Éste se sustancia sobre todo en el plano normativo (legal y reglamentario) y en el adecuado desarrollo de los instrumentos de planificación de la Administración [...]. La mejora en los instrumentos preventivos y de planificación rendirá siempre muchos mejores frutos que el recurso a los tribunales, que es, al cabo, un reconocimiento del fracaso de la normativa o de la escasa aceptación social de las decisiones administrativas”.¹²

puesto en esta ley foral”.

12. En este sentido, *vid.* J. M.^º BAÑO LEÓN, “La tutela judicial del medio ambiente y la defensa de los intereses municipi-

Los escollos se plantean a la hora de la puesta en práctica de los postulados participativos hasta sus últimas consecuencias, esto es, de configurar los instrumentos de participación de tal manera que permitan una influencia real de la sociedad en las diversas actuaciones públicas. Y es que, como señaló Muñoz Machado, “Lo que se busca fundamentalmente con la participación ciudadana en las funciones administrativas es ofrecer un cauce a la expresión de las demandas sociales *que sea también útil para controlar las decisiones* que las autoridades administrativas adoptan en el marco de sus poderes discrecionales”.¹³

No basta, pues, con el reconocimiento del derecho de participación, como hace alguna norma, como la Ley 5/2002, de protección del medio ambiente en La Rioja, cuyo artículo 42 dispone que “todos los ciudadanos tienen el derecho a participar, individual y colectivamente, en los asuntos públicos que afecten al medio ambiente”. Tampoco es suficiente la existencia de cauces de expresión de opiniones a disposición de los ciudadanos. Es necesario que éstos permitan una influencia real y efectiva en la toma de decisiones por parte de la Administración, lo que hasta ahora no puede decirse que se haya alcanzado plenamente, aunque se avance progresivamente en esta línea.

El control integrado de la contaminación constituye un excelente ejemplo de lo que acaba de señalarse. Como podrá comprobarse al hilo del estudio de las técnicas participativas arbitradas, la capacidad de influencia real de los ciudadanos en el control de las actividades afectadas era inicialmente muy limitada. En el momento actual, no obstante, se está incrementando el peso de los ciudadanos en las decisiones administrativas en este campo y tiende a garantizar también unas posibilidades mayores de control posterior de las mismas, como se verá a continuación.

3. La participación procedimental

3.1. El punto de partida: la escasa ambición del Derecho comunitario y del Derecho español

3.1.1. Las deficiencias de la Directiva IPPC

A pesar de que la participación ciudadana venía considerándose, al menos en el plano programático, como un aspecto esencial y prioritario de la política ambiental comunitaria, la Directiva IPPC apenas avanzó en este aspecto cuando reguló el procedimiento de control integrado de la contaminación. Y ello a pesar de que se trataba de un instrumento especialmente indicado para la articulación de cauces participativos, al proyectarse sobre un ámbito de gran conflictividad desde el punto de vista de la sociedad (gran industria contaminante) e instituirse un nuevo sistema de intervención administrativa que trataba de subsanar las deficiencias detectadas en las técnicas aplicadas con anterioridad en este sector (enfoques sectoriales, primacía de la corrección frente a la prevención, etcétera).

La ordenación originaria de la intervención ciudadana en el procedimiento de autorización de las instalaciones presentaba notables carencias. La norma comuni-

pales”, en J. ESTEVE PARDO (dir.), *Derecho del medio ambiente y Administración local*, Madrid, Civitas, 1996, pág. 614 y ss.

taria se limitó a establecer la obligación de que se pusiera a disposición del público determinada información (en concreto, la solicitud de autorización, la resolución final de la Administración, copia del permiso y de sus actualizaciones), a los efectos de que los particulares pudieran expresar sus opiniones.

Las críticas que pueden hacerse a la regulación comunitaria de la participación procedimental son, resumidamente, las siguientes:

–La limitación de los procedimientos sujetos a trámite de información pública. Esta fase procedimental sólo era exigible realmente en el procedimiento de otorgamiento de la autorización, tanto en el caso de instalaciones nuevas como en las modificaciones sustanciales. Únicamente en estos casos los ciudadanos podían manifestar sus opiniones sobre la autorización de estas instalaciones. No existía, sin embargo, intervención ciudadana efectiva en el resto de procedimientos (renovaciones periódicas y eventuales revisiones de la autorización). En estos casos, la Administración sólo quedaba obligada a poner a disposición de los ciudadanos información sobre la decisión finalmente adoptada.

–La falta de reconocimiento expreso de la posibilidad de manifestar opiniones a cualquier sujeto. Aunque la directiva aludía genéricamente al “público”, no parece que reconociera este derecho a cualquier persona, sin necesidad de que se acreditara un interés concreto, como, por ejemplo, a las asociaciones de defensa ambiental. Buena prueba de ello es que, como se verá a continuación, se ha modificado esta regulación y ahora ya se reconoce expresamente este derecho a las asociaciones.

–La escasa operatividad de las opiniones de los ciudadanos. No se estableció ningún mecanismo que garantizase la toma en consideración por parte de la Administración de los elementos de juicio incorporados por los ciudadanos.

3.1.2. El trámite de información pública en la Ley 16/2002, de prevención y control integrados de la contaminación, y en las normas autonómicas

Cabe criticar también la configuración de la participación procedimental en la LCIC,¹⁴ si bien en este caso resulta todavía más censurable que en Derecho comunitario, dada la tradición de nuestro ordenamiento en este ámbito.

La intervención ciudadana en el otorgamiento de la autorización ambiental integrada se regula, de manera muy parca, en el artículo 16 de la LCIC, consagrado al trámite de información pública, si bien hay que tener también las previsiones de la LRJPAC. El citado precepto se ocupa exclusivamente de determinar la duración temporal de esta fase procedimental (treinta días, como mínimo), de establecer la fusión de los trámites de información pública de los diversos procedimientos que se integran en el de control integrado de la contaminación y de fijar la confidencialidad como presupuesto limitativo de este cauce procedimental.

13. S. MUÑOZ MACHADO, “Las concepciones...”, *op. cit.*, pág. 519 y ss.

14. En sentido crítico con la ordenación de la participación ciudadana en la LCIC, A. BETANCOR RODRÍGUEZ, “La Ley de prevención y control integrados de la contaminación: Comentario crítico sobre tres aspectos centrales: Distribución y articulación de competencias, régimen jurídico de la autorización y participación de los interesados”, en *Revista Interdisciplinaria de Gestión Ambiental*, núm. 46, octubre de 2002, pág. 17; I. REVUELTA PÉREZ, *El control integrado de la contaminación en el Derecho español*, Marcial Pons, Madrid, 2003, pág. 185 y ss.; J. OCHOA MONZÓ, “La participación ciudadana y el marco de la prevención y control integrados de la contaminación”, en *La prevención y el control integrados de la contaminación*, Marcial Pons, Madrid, 2004, pág. 203 y ss.; y J. M.ª CASTELLÀ ANDREU, “La participación ciudadana en la Ley 16/2002, de prevención y control integrados de la

La norma básica se mantuvo, de esta forma, en los parámetros inicialmente definidos por la Directiva IPPC, es decir, que, en principio, el trámite de información pública sólo era preceptivo en el procedimiento de otorgamiento de autorizaciones a nuevas instalaciones y cuando se trataba de modificaciones sustanciales. Quedó sin resolverse en la LCIC la cuestión de si dicho trámite era exigible también respecto de las renovaciones periódicas y de las revisiones anticipadas de la autorización, al no existir pronunciamiento expreso al respecto y dejarse en manos del futuro desarrollo reglamentario de la ley la regulación del procedimiento simplificado aplicable (artículo 26.2).

Cabe objetar, igualmente, a la LCIC que no dotase de ningún alcance a las eventuales alegaciones que los ciudadanos pudieran hacer en la fase de información pública. Y resulta también censurable, por último, que la norma básica estatal no asegure una publicidad real de la existencia de los procedimientos de control integrado de la contaminación, que permita un verdadero conocimiento por parte de los ciudadanos de los proyectos de instalación de este tipo de actividades, así como de la posibilidad de participar en el proceso de autorización de las mismas. No determina la norma estatal ningún medio de difusión generalizada de esta información, ni, por cierto, tampoco particular, como venía ocurriendo tradicionalmente en nuestro Derecho con los vecinos inmediatos en el caso de la licencia de actividades clasificadas.

Es cierto que las comunidades autónomas, en el desarrollo de las bases estatales, cuentan con un amplísimo margen para reforzar los mecanismos de participación e información, y así lo han hecho ya, aunque muy tímidamente, algunas de las normas reguladoras de esta técnica, pero parece conveniente que en el plano básico estatal queden aseguradas unas exigencias mínimas. En este sentido, y en relación con la publicidad del trámite de información pública, resulta esencial la difusión de estas informaciones en los medios de comunicación de masa, como la prensa local, y, especialmente, en internet. Tan sólo dos de las normas autonómicas aprobadas en la materia prevén la aplicación de estos mecanismos publicitarios respecto del trámite de información pública. Se trata del Decreto catalán 136/1999, de 18 de mayo, por el que se desarrolla la Ley 3/1998, de intervención integral de la Administración ambiental (LIIA),¹⁵ y del Decreto 40/2004, de 5 de marzo, por el que se desarrolla el régimen de prevención y control integrados de la contaminación en la Comunidad Valenciana (artículo 16.1).

Pocas novedades, pues, se recogen en las normas autonómicas de control integrado de la contaminación en relación con el aviso del trámite de información pública. Se siguen utilizando mayoritariamente los medios informativos tradicionales, es decir, la publicación en boletines oficiales y notificaciones personales. La novedad más destacable se encuentra en la Ordenanza municipal tipo reguladora de la intervención administrativa de las actividades en el marco de la LIIA, aprobada por Resolución de 28 de noviembre de 2000. Conforme a su artículo 27.5:

contaminación", en *La prevención y control integrados de la contaminación*, Marcial Pons, Madrid, 2004, pág. 221 y ss.

15. El artículo 16 del Decreto catalán 136/1999, de 18 de mayo, por el que se desarrolla la Ley 3/1998, de intervención integral de la Administración ambiental, prevé también la difusión de esta información "a través de las redes telemáti-

“En el caso de actividades de nueva implantación, la información pública y vecinal se completará con la colocación de un cartel que se ha de situar en el lugar en donde se emplazará la actividad y de cara a la vía pública principal a la que dé acceso. Este cartel ha de contener el número de expediente municipal, el nombre de la empresa solicitante, el título del proyecto y el período de información pública ha de ser legible desde la vía pública, y su instalación corre a cargo del titular de la actividad proyectada. El cartel informativo ha de estar colocado como mínimo, durante todo el período de información pública.”

En conclusión, la articulación actual del trámite de información pública en el Derecho español de control integrado de la contaminación deja mucho que desear. La operatividad práctica de este cauce de participación en la norma básica estatal es muy limitada, al igual que ocurre con otras técnicas ambientales,¹⁶ y no sólo no supone avance alguno en relación con la configuración tradicional de esta herramienta en las técnicas ambientales ya existentes en nuestro Derecho sino que, en algún aspecto, como en el de la publicidad del trámite de información pública, supone un retroceso, puesto que no se prevé la notificación personal a los vecinos inmediatos, como ocurre en la regulación de las actividades clasificadas.

3.2. Líneas de evolución: las nuevas exigencias del Derecho comunitario y su transposición al Derecho español

Se ha apuntado que el control integrado de la contaminación constituye, en su configuración originaria, un ejemplo de los escasos avances producidos en la puesta en práctica del principio de participación hasta sus últimas consecuencias. Pero, al mismo tiempo, esta técnica es una buena muestra de las líneas de evolución que se imponen en la regulación de los mecanismos participativos, conforme al clima generalizado de potenciación de la participación que se vive en el campo ambiental. Y, en el marco de este proceso, contamos ya con actos normativos que perfeccionan estos instrumentos en la técnica del control integrado, sobre todo la participación procedimental.

La medida más importante, por su influencia directa en la técnica del control integrado de la contaminación, se ha producido en el Derecho comunitario, con la aprobación de la Directiva 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 pro-

cas de información”.

16. En este sentido, E. ALONSO GARCÍA, “La participación de individuos en la toma de decisiones relativas al medio ambiente en España. Aspectos constitucionales”, en REDA, núm. 61, 1989, pág. 49 y ss. Para este autor, la fase de información pública es engañosa, ilusoria, en la medida en que la Administración no está obligada a motivar la decisión contestando específicamente los argumentos planteados por los ciudadanos. Considera que la información pública generalizada y la participación abiertas son, en realidad, un mito. La falta de anuncios en periódicos y otros medios de comunicación más útiles para asegurar la publicidad, trae como consecuencia la falta de participación real y la ausencia de debate sobre el tema ambiental. A pesar de todo ello, reconoce su virtualidad en relación con el control posterior de las actividades, en la medida en que puede abrir el campo de la legitimación para impugnar posteriormente el acto. Para J. ROSA MORENO, *Régimen jurídico de la evaluación de impacto ambiental*, Trivium, Madrid, 1993, pág. 259 y ss., el trámite procedimental que articula la participación pública en la normativa española de evaluación de impacto ambiental presenta numerosas carencias, tanto en los aspectos organizativos como en la modalidad participativa y, por tanto, en la relevancia de su resultado.

gramas relacionados con el medio ambiente y modifica, en lo que se refiere a la participación del público y el acceso a la justicia, las directivas 85/337/CEE y 96/61/CE. La aprobación de esta norma no puede entenderse de manera aislada, hay que enmarcarla en un proceso de alcance internacional tendente a intensificar la participación de los ciudadanos en la defensa ambiental, cuyo origen se encuentra en la Convención de Aarhus (1998) y que también ha supuesto la derogación de la Directiva 90/313/CEE y su sustitución por una norma más ambiciosa, la Directiva 2003/4/CE, relativa al acceso del público a la información medioambiental.

3.2.1. La reforma de la Directiva IPPC

Las importantes modificaciones que ha sufrido la regulación de la participación social en la Directiva IPPC (artículo 15) gracias a la Directiva 2003/35 pueden sintetizarse en los siguientes puntos:

1.º *Se distinguen dos categorías de ciudadanos a efectos de la participación en el procedimiento autorizatorio: “público” y “público interesado”.*

La diferenciación entre los eventuales legitimados para intervenir en el procedimiento tiene la finalidad de determinar un diferente haz de facultades a lo largo del mismo, en función de la pertenencia a cada uno de estos grupos.

En este punto es relevante el reconocimiento normativo expreso de legitimación para intervenir, en calidad de interesados, a las asociaciones ambientales, siempre que cumplan los requisitos que el ordenamiento interno exige a tal efecto.

2.º *La consagración de la obligación de la Administración de facilitar la intervención de los ciudadanos.*

La Directiva IPPC exige, conforme a la nueva redacción del artículo 15, “que se tengan posibilidades reales de participar en una fase temprana del procedimiento”. A pesar de la indeterminación de esta exigencia jurídica, que no viene acompañada de criterios que la doten de un contenido específico, se trata de un avance, en la medida en que la actuación de la Administración puede ser objeto de control jurisdiccional.

3.º *La ampliación de los procedimientos sujetos a trámite de información pública.*

La Directiva IPPC exige, tras la modificación, el sometimiento de las revisiones de la autorización al trámite de información pública, aunque no sea con carácter generalizado. Incomprensiblemente, la aplicación de este trámite procedimental sólo se ha previsto en uno de los cuatro supuestos de revisión anticipada recogidos, esto es, en el caso de que “la contaminación producida por la instalación haga conveniente la revisión de los valores límite de emisión existentes en el permiso o incluir nuevos valores límite de emisión” (artículo 13.2).¹⁷ Con todo, se trata de un paso importante ya que, antes de la modificación, las revisiones estaban cerradas a la participación de los ciudadanos.

4.º *La motivación de la decisión.*

Los trámites de información pública constituyen, para este autor, simples “muros de lamentaciones”.

17. Quedan, por tanto, exentas de sometimiento a trámite de información pública las modificaciones de oficio de la autorización basadas en las siguientes causas:

1.º) “A consecuencia de importantes cambios en las mejores técnicas disponibles resulte posible reducir significativamente las emisiones sin imponer costes excesivos”; 2.º) “La seguridad de funcionamiento del proceso o actividad haga necesario emplear otras técnicas”, y 3.º) “Así lo exijan disposiciones nuevas previstas en la legislación de la

La Directiva IPPC exige, a partir de la reforma, que la Administración refleje “los principales motivos y consideraciones en los que se basa dicha decisión, incluida la información sobre el proceso de participación del público” (artículo 15.5).

Se trata, sin duda, de un avance definitivo, en la medida en que la Administración debe justificar su decisión y dar cuenta de la participación de los ciudadanos y de su actuación al respecto.

5.º) La regulación de la tutela judicial frente a la decisión de la Administración. El reconocimiento de legitimación a las asociaciones ambientales.

Aspecto clave de la nueva configuración de la participación de los ciudadanos en el control integrado de la contaminación es su justiciabilidad (nuevo artículo 15 bis). La Directiva IPPC exige ahora la existencia de vías adecuadas de recurso judicial a disposición de los ciudadanos frente a las decisiones administrativas en este ámbito así como el suministro de información sobre las mismas.

Esta posibilidad de presentar recursos para impugnar la legalidad de las decisiones, acciones u omisiones de la Administración relativas a la participación de los ciudadanos se reconoce únicamente a los interesados, siempre y cuando ostenten un “interés suficiente” o sostengan el “menoscabo de un derecho”, según lo previsto en los ordenamientos estatales internos. Estas exigencias responden, sin duda, al hecho de que en algunos estados miembros la tutela judicial sólo está prevista constitucionalmente cuando queda afectado un derecho subjetivo.¹⁸

En este sentido, la directiva reconoce expresamente legitimación para recurrir a las organizaciones de defensa ambiental, por considerar que cumplen con los requisitos fijados. Este avance cualitativo del Derecho comunitario significa que en aquellos estados miembros en que estas asociaciones no tienen reconocida legitimación, será necesario introducir modificaciones en la legislación procesal vigente.

En cuanto a los procedimientos de recurso, la directiva establece una serie de exigencias. Deberán ser “justos y equitativos, estarán sometidos al criterio de celeridad y no serán excesivamente onerosos”. Criterios tan fáciles de establecer como difíciles de hacer efectivos en los derechos internos.

La directiva admite, por último, la posibilidad del cauce administrativo previo a la vía judicial, en los casos en que exista dicho requisito con arreglo a la legislación nacional.

6.º) La determinación complementaria de una serie de reglas que perfilan las obligaciones de la Administración y los derechos de participación de los ciudadanos en la adopción de la decisión.

La nueva directiva incluye un nuevo anexo en la Directiva IPPC, titulado “Participación del público en la toma de decisiones”, que configura una especie de subprocedimiento participativo a lo largo de todo el procedimiento de control integrado de la contaminación. Se amplía significativamente, con ello, el limitado espacio de la participación procedimental que determina el tradicional trámite de información pública. Las pautas del anexo V se refieren al suministro de información a los ciudadanos, la presentación de observaciones y su alcance en la decisión definitiva de la Administración.

Comunidad o del Estado miembro”.

18. Es el caso, por ejemplo, de Alemania. El artículo 19.4 de la Ley Fundamental de Bonn establece que “toda perso-

El proceso participativo se articula en las fases siguientes:

a) Primera fase: suministro inicial de información a todos los ciudadanos.

La Administración queda obligada a poner a disposición de cualquier ciudadano información exhaustiva sobre las instalaciones en proceso de control público y las posibilidades participativas en éste. En concreto deberá informarse sobre los siguientes aspectos: a) la solicitud de permiso, propuestas de actualización o de sus condiciones; b) la eventual sujeción de la decisión a evaluación, nacional o transfronteriza, del impacto ambiental, o a consultas entre los estados miembros; c) datos sobre las autoridades competentes responsables de tomar la decisión, de las que pueda obtenerse información pertinente, a las que puedan presentarse observaciones o formularse preguntas, y detalles sobre el plazo previsto para la presentación de observaciones o la formulación de preguntas; d) la naturaleza de las decisiones posibles o, en su caso, del proyecto de decisión; e) si procede, los detalles de una propuesta de actualización de un permiso o de las condiciones de un permiso; f) indicación de las fechas y los lugares en los que se facilitará la información pertinente, así como los medios empleados para ello, y g) las modalidades de participación del público y consulta al público.

b) Segunda fase: suministro posterior de información adicional a los interesados.

La directiva prevé la puesta a disposición de los ciudadanos de información con posterioridad al trámite de información pública. Se refiere, lógicamente, a aquella información que no está disponible en los momentos iniciales del procedimiento puesto que se genera a lo largo del mismo y que influye en la decisión final.

Se trata de los principales informes y dictámenes remitidos a la autoridad competente a lo largo del procedimiento y de toda información "que resulte pertinente para la decisión [...] y que sólo pueda obtenerse una vez expirado el período de información al público interesado".

Es importante notar que esta posibilidad de obtener información con posterioridad al trámite de información pública únicamente está abierta al público interesado (punto 2 del anexo V).

c) Tercera fase: presentación de observaciones y opiniones por los interesados.

El derecho a formular alegaciones con carácter previo a la adopción de la decisión por la Administración sólo se reconoce a los interesados, entre los que cabe incluir, ya se ha señalado, a las organizaciones de defensa ambiental.

d) Cuarta fase: toma en consideración por la Administración de las opiniones introducidas por los interesados.

El nuevo anexo V exige que los resultados de las consultas sean "tenidos en cuenta debidamente" a la hora de adoptar la decisión final (punto 4). Esta exigencia hay que conectarla con el criterio ya señalado de la obligación de la Administración de motivar su decisión.

3.2.2. El proyecto de Real decreto por el que se aprueba el Reglamento para el desarrollo y ejecución de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación

El proyecto de Real decreto de desarrollo de la LCIC recoge algunas de las exigencias participativas que establece el Derecho comunitario tras la reforma de la Directiva IPPC. En la propia exposición de motivos de este proyecto normativo ya

se advierte del carácter parcial de la incorporación que se opera, de la que quedan excluidas “aquellas otras cuestiones afectadas por reserva de ley”.

Se consagra a esta materia el artículo 8 del proyecto de reglamento, que se titula “Información y participación ciudadana”, si bien a lo largo del articulado aparecen diversas previsiones que pueden conectarse con esta materia.

Las propuestas del proyecto reglamentario son las siguientes:

a) La ampliación de los procedimientos sometidos al trámite de información pública.

En consonancia con la reforma de la Directiva IPPC, el proyecto de reglamento consagra el sometimiento a este trámite de todos los procedimientos de control integrado de la contaminación. El artículo 8.2, que recoge los supuestos concretos que quedan sujetos a este trámite, contempla las renovaciones periódicas de la autorización y las eventuales modificaciones de oficio, con lo que se despejan las dudas que al respecto de estos dos procedimientos plantea la LCIC.

Se observa, no obstante, alguna deficiencia en el proyecto de reglamento cuando regula los procedimientos simplificados aplicables a las renovaciones y modificaciones de la autorización ambiental integrada (artículos 10 y 11). Y es que, en el caso de la modificación de oficio, la información pública no figura entre los trámites que debe seguir la Administración para llevarla a efecto, al contrario de lo que ocurre con el procedimiento de renovación periódica, en el que la información pública se recoge expresamente (artículo 11.1).

b) La regulación de la publicidad sobre el trámite de información pública. En particular, la notificación a los vecinos inmediatos.

Frente al silencio de la LCIC a la hora de perfilar los requerimientos a seguir a la hora de avisar a los ciudadanos sobre la apertura del trámite de información pública, el proyecto de reglamento ordena esta cuestión, conforme a los recientes planteamientos del Derecho comunitario. Así, se fijan los medios en que habrá de llevarse a cabo la difusión de esta información y el contenido mínimo de ésta.

En cuanto a los medios para dar a conocer la existencia de este trámite, con carácter general y de manera acorde con la LRJPAC, se prevé la publicación de un anuncio en el boletín oficial de la comunidad autónoma correspondiente y la utilización de medios electrónicos, si bien parece que como fórmulas alternativas. Lo que no resulta muy satisfactorio, ya que la utilización de estas vías no debería ser alternativa sino complementaria, como ocurre en Cataluña.

Además, hubiera sido conveniente prever algún otro medio de publicación adicional para garantizar un conocimiento más amplio de la existencia de proyectos de este tipo y de la posibilidad de participar en su autorización. Así lo hace, si bien a título ejemplificativo, la Directiva IPPC. En efecto, la norma comunitaria deja la determinación de las modalidades de información ciudadana en manos del Derecho interno, si bien apunta algunos posibles mecanismos, tanto para cualquier ciudadano (como la colocación de carteles en un radio determinado o la publicación de avisos en la prensa local), como para los interesados (envío de notificaciones escritas o encuestas públicas).

La previsión genérica en cuanto a la forma de dar publicidad al trámite de información pública hay que completarla con otras exigencias del proyecto de reglamento que se establecen al regular la conexión procedimental entre la AAI y otras

técnicas afectadas por el control integrado de la contaminación. Se incrementan, de esta forma, las exigencias de publicidad, incorporándose incluso nuevas modalidades. Es el caso de la *notificación a los vecinos inmediatos* al lugar del emplazamiento propuesto para la actividad, que se impone, al igual que la *audiencia de colindantes*, como consecuencia de la integración parcial de la licencia de actividades clasificadas en el procedimiento de control integrado de la contaminación (artículo 18). También se incrementan las exigencias publicitarias en los supuestos en que las instalaciones sean susceptibles de producir vertidos a cuencas intercomunitarias y cuando requieran autorización sustantiva y la competencia para su otorgamiento sea estatal. En el primero de los casos será necesario también anunciar el trámite de información pública en el boletín oficial de la provincia a la que correspondan los términos municipales afectados por los vertidos; y, en el segundo, en el *Boletín Oficial del Estado* (artículo 16.2).

El contenido que se ha fijado para los anuncios es muy amplio, como requiere ahora la Directiva IPPC. Deberán incluirse, como mínimo, los siguientes aspectos: a) denominación del proyecto de instalación y lugar donde se encuentra depositada la documentación disponible (solicitud e informes); b) indicación de si se trata de una actividad con efectos transfronterizos; c) especificación de la eventual integración de otras técnicas ambientales (EIA, control de riesgos graves, etc.); d) órgano competente para realizar las diversas actuaciones relacionadas con la autorización ambiental integrada (otorgamiento de la autorización, suministro de información, presentación de alegaciones o formulación de consultas y plazo para ello), y e) informes y dictámenes disponibles en el momento de iniciarse el trámite de información pública.

Además, en caso de que vayan a producirse vertidos a cuencas intercomunitarias, deberá expresarse en el anuncio "las características fundamentales de la solicitud, en lo referente al vertido y, en su caso, la petición de declaración de utilidad pública o de imposición de servidumbre" (artículo 14.2).

También se determina el contenido de la notificación personal a los vecinos inmediatos (artículo 18). Ésta indicará, como mínimo, el lugar en el que tendrán a su disposición el expediente completo de la solicitud, para consulta y formulación de las alegaciones que se estimen pertinentes.

c) La audiencia de colindantes.

La integración, aunque sea parcial, de la licencia de actividad en el procedimiento de control integrado de la contaminación va a tener consecuencias importantes en punto a la participación procedimental, habida cuenta de las exigencias propias de este instrumento.

La regulación de la coordinación de estos dos instrumentos que contiene el proyecto de reglamento no sólo obliga a la Administración a notificar personalmente a los vecinos inmediatos al lugar previsto para la instalación sino también a darles audiencia, en el mismo momento en que se realiza el trámite de información pública.

La competencia para realizar las notificaciones y el trámite de audiencia a los colindantes se atribuye, con carácter general, a la Administración autonómica, si bien se prevé la posibilidad de que, previo requerimiento, el trámite de audiencia sea realizado por el ayuntamiento. En estos casos, el ayuntamiento remitirá a la Administración instructora las alegaciones presentadas por los vecinos inmediatos junto con el informe ambiental que deben emitir sobre la instalación (artículo 18).

Resulta destacable la inclusión de estos instrumentos específicos de participación de los vecinos inmediatos en el proyecto de reglamento, ya que garantizan a los ciudadanos que pueden resultar más afectados por la implantación de este tipo de instalaciones altamente contaminantes un mayor conocimiento de la existencia de los proyectos, así como una intervención más intensa en el procedimiento. Una de estas medidas, la notificación personal, resultaba, no obstante, obligada tras la integración del procedimiento de otorgamiento de la licencia de actividad en el de control integrado de la contaminación operada con la LCIC, ya que lo exige la regulación de las actividades clasificadas [artículo 30.2.a) del RAMINP]. De no haberse instituido este requisito adicional respecto de los vecinos inmediatos, resultaría que la implantación del control integrado de la contaminación acarrearía una disminución de los cauces participativos respecto de las instalaciones sujetas a esta nueva técnica protectora, lo que no puede encontrar ninguna justificación tratándose de las actividades de mayor potencial contaminante y, por tanto, mayor capacidad de incidir en la calidad de vida de los ciudadanos.

d) La obligación de la Administración de tener en cuenta los resultados de las consultas. La exigencia de motivar la decisión.

El proyecto de reglamento consagra la obligación de la Administración de tener en cuenta debidamente los resultados de las consultas a los ciudadanos cuando adopte su decisión sobre el otorgamiento, renovación o revisión de la autorización ambiental integrada (artículo 4).

Este tipo de exigencias genéricas, aun suponiendo un avance frente al silencio normativo en torno al alcance de las alegaciones de los ciudadanos, resultan poco operativas si no se acompañan de criterios que las doten de contenido específico. En este sentido cabe aplaudir que el artículo 10 del proyecto reglamentario, al regular la resolución de la autorización ambiental, obligue a la Administración a motivar la decisión final. Si bien es cierto que el artículo 86.3 de la LRJPAC ya estableció, con carácter general, el derecho de quienes presenten alegaciones en el trámite de información pública a obtener una respuesta razonada de la Administración, las exigencias son ahora mayores. El proyecto requiere que la motivación venga referida a la participación de los ciudadanos en el procedimiento. La resolución deberá –dice el reglamento– “incluir información sobre las alegaciones formuladas en el trámite de información pública y sobre la valoración que las mismas han merecido a la hora de dictar la correspondiente resolución”.

De esta manera, la Administración queda realmente obligada a tener en cuenta las alegaciones presentadas por los ciudadanos a la hora de decidir sobre el otorgamiento o denegación de la autorización ambiental integrada y de imponer sus condiciones, al tener que ponderarlas y dar cuenta, además, del alcance que han tenido en la decisión finalmente adoptada.

3.2.3. Las cuestiones pendientes del Derecho español. En particular, el reconocimiento de las asociaciones ambientales

El proyecto de reglamento satisface algunas de las exigencias participativas contempladas en la Directiva IPPC tras su modificación (ampliación de los procedimientos sujetos a información pública, motivación de la decisión, etc.). Restan, sin embargo, por cumplirse algunos de los nuevos requisitos previstos en el Derecho comunitario. En este sentido, parece inevitable la reforma de la LCIC, lo que debería

hacerse, además, a corto plazo, puesto que el plazo otorgado a los estados para la adecuación a esta norma finaliza el 25 de junio de 2005 (artículo 6 de la Directiva 2003/35).

Un primer aspecto a solucionar es el del suministro de información con posterioridad al trámite de información pública. Como ya se ha visto, la Directiva IPPC exige ahora que se ponga también a disposición de los ciudadanos la información relevante para la decisión final de la Administración pero que no está disponible en los momentos iniciales del procedimiento, que es cuando tiene lugar el trámite de información pública. Se trataría, entre otros, del informe del organismo de cuenca sobre los vertidos a las aguas continentales o del informe ambiental municipal. Pero, también, en su caso de los documentos que hayan podido aducir los interesados a lo largo del procedimiento.

Nuestro Derecho de control integrado de la contaminación no contiene previsiones expresas que satisfagan este requerimiento. Tampoco la LRJPAC ni la Ley 38/1995 permiten el acceso a la información generada en el procedimiento tras la finalización del trámite de información pública, por lo que resulta necesario instituir este cauce informativo en el plano normativo básico estatal. En este sentido, debe tenerse en cuenta que la obligación de la Administración de suministrar esta información sólo es referible, según el Derecho comunitario, a los interesados (incluidas, las asociaciones ambientales).

Pero, sin duda, la cuestión más importante que se plantea con la modificación de la Directiva IPPC es la de la participación colectiva, en la medida en que se reconoce a las asociaciones ambientales un amplio espacio de actuación en el control integrado de la contaminación, incluido el reconocimiento de la capacidad de recurrir ante los tribunales. Podría darse cumplimiento al Derecho comunitario mediante el reconocimiento de la acción pública en este ámbito, como hacen algunas normas autonómicas. De esta forma, se permitiría a cualquier persona física o jurídica, incluidas las asociaciones, acudir a los tribunales sin necesidad de invocar interés alguno.

Sin embargo, el Derecho comunitario lo que viene imponiendo en realidad es un reconocimiento amplio y generalizado de la acción asociativa en materia ambiental. En efecto, al margen del respaldo que a estas asociaciones otorga la Directiva 2003/35 en materia de control integrado de la contaminación y de evaluación de impacto ambiental, el ordenamiento comunitario parece requerir un reconocimiento de esta clase, como lo prueba el hecho de que la nueva Directiva de acceso a la información (Directiva 2003/4) y la de responsabilidad ambiental (Directiva 2004/35) lo consagren también expresamente en sus respectivos ámbitos de actuación.

En este sentido, parece conveniente, como viene reclamando la doctrina, una ordenación general en la materia que no sólo reconozca sino que también regule y fomente el fenómeno del asociacionismo en el campo ambiental y que habilite a estas asociaciones para llevar a cabo todas las actuaciones necesarias en defensa del ambiente, incluida la capacidad de actuar ante los tribunales,¹⁹ como ocurre en el ámbito de la tutela de los consumidores y usuarios.²⁰

na cuyos derechos sean vulnerados por el poder público podrán recurrir a la vía judicial”.

19. En este sentido, *vid.* B. LOZANO CUTANDA, *Derecho administrativo...*, *op. cit.*, pág. 36 y ss.

20. El artículo 20 de la Ley 26/1984, de 19 de julio, general para la defensa de los consumidores y usuarios, permite a las asociaciones de consumidores y usuarios “representar a sus asociados y ejercer las correspondientes acciones en defensa de los mismos, de la asociación o de los intereses generales de los consumidores y usuarios, y disfrutarán del

De esta forma, no sería necesario modificar nuestra legislación procesal vigente, en la medida en que el artículo 19.1.b) de la Ley 29/1998, de la jurisdicción contencioso-administrativa, reconoce legitimación activa a “las corporaciones, asociaciones, sindicatos y grupos y entidades a que se refiere el artículo 18 que resulten afectados o estén legalmente habilitados para la defensa de los derechos e intereses legítimos colectivos”.

4. Otras técnicas participativas

4.1. Los inventarios de emisiones contaminantes

4.1.1. Consideraciones previas

Dentro de las medidas de información pública previstas en la Directiva IPPC destaca, por su novedad y por sus potenciales efectos, el “inventario de las principales emisiones y fuentes responsables” que contempla el artículo 15.3. Este mecanismo también ha sido implantado por la LCIC (artículo 8.4) y por las normas autonómicas en sus respectivos ámbitos territoriales.²¹

La creación de este inventario en el Derecho comunitario (denominado, por sus siglas en inglés, EPER)²² constituye otro de los elementos claramente innovadores que esta técnica. Esta herramienta permite, por vez primera en este ámbito, que los ciudadanos conozcan las principales emisiones que generan todas y cada una de las industrias europeas más contaminantes.

Pero, antes de analizar la virtualidad de los inventarios de emisiones como cauce de participación ciudadana, veamos el contexto en el que cabe situar este instrumento.

La utilización de estos mecanismos hay que enmarcarla en un proceso reciente de implantación generalizada de este tipo de dispositivos en el Derecho comparado²³ e internacional.²⁴ Proceso cuya base se encuentra en la Agenda 21, documento programático resultante de la Conferencia de Río de 1992,²⁵ y que ha sido fuertemente impulsado y desarrollado, tanto en el plano teórico como práctico, por la OCDE. Esta organización recomendó a sus estados miembros, en el año 1996, el empleo de sistemas de registro de emisiones y transferencias contaminantes (*Pollutant*

beneficio de la justicia gratuita [...]”.

21. Sobre los inventarios de emisiones, *vid. I. REVUELTA PÉREZ, El control integrado...*, pág. 190 y ss.; y “El acceso de los ciudadanos a los datos de las emisiones industriales: Los inventarios asociados a la técnica del control integrado de la contaminación”, en *Estudios sobre la Ley de prevención y control integrados de la contaminación*, monografía asociada a la *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, 2003, pág. 213-242.

22. European Pollutant Emission Register.

23. Entre los registros de emisiones existentes en el Derecho comparado, cabe destacar *L'Inventaire Nationale des Rejets de Polluants* (INRP) de Canadá, cuya base jurídica se encuentra en la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement de 1999*, pero que desde comienzos de los noventa viene publicándose. En el contexto europeo, el Reino Unido instauró el *Chemical Release Inventory* (CRI) en la *Environmental Protection Act* de 1990; en el Derecho francés, también se ha previsto la existencia de un inventario de emisiones (artículo L 221-6 du Code de l'environnement).

24. En el campo del Derecho internacional también se ha generalizado el empleo de inventarios de emisiones como instrumento de protección ambiental. Entre los convenios que han recurrido a este tipo de herramientas, cabe señalar la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, hecha en Nueva York en 1992 y el Convenio de París para la Protección del Medio Ambiente Marino del Atlántico Nordeste, sobre el cambio climático y el Convenio para la Protección del Medio Marino del Atlántico Norte (OSPAR) de 1992.

Release and Transfer Register, PRTR), definiendo los principios que debían guiar su instauración.²⁶ Lo que ha supuesto la instauración generalizada de estos mecanismos en los países más desarrollados.²⁷

Pero, de manera similar a lo ocurrido con los principales instrumentos de protección ambiental, es en Estados Unidos donde cabe situar el origen de este mecanismo. Partiendo de alguna experiencia estatal previa tendente a determinar la posible incidencia de la contaminación industrial en los elevados índices de mortalidad por cáncer detectados,²⁸ el dispositivo federal en este campo, el *Toxic Release Inventory* (TRI), se crea en 1986, con la aprobación de la *Emergency Planning and Community Right-To-Know Act* (EPCRA).²⁹ Esta norma, aprobada en respuesta a la catástrofe química que tuvo lugar en Bhopal (India), en el año 1984, pretendió promover, en el marco de las políticas del análisis de riesgos, la gestión adecuada de las sustancias tóxicas, mediante la planificación de los eventuales accidentes y, sobre todo, con el suministro de información a los ciudadanos. Desde que comenzara su aplicación, en 1987, el TRI se ha revelado como un instrumento eficaz en el control de los riesgos derivados de estas incidencias ambientales.³⁰

En el ámbito europeo comunitario, la instauración de este tipo de mecanismos ha sido más tardía. Salvo algunas excepciones, como Holanda,³¹ la mayoría de estados miembros ha comenzado a desarrollar estos inventarios en la década de los noventa (Reino Unido, Francia, Italia, Irlanda, Bélgica).

Es importante advertir las particularidades de este mecanismo en el Derecho comunitario y, por tanto, también en el español, derivadas de su forma de materialización. La vinculación del inventario de emisiones a la técnica del control integrado de la contaminación ha provocado una cierta limitación en su ámbito de aplicación, ya que sólo se aplica a las instalaciones afectadas por esta técnica. El inventario no figuraba entre las técnicas previstas en la propuesta de la Comisión, siendo partidaria esta institución de desarrollar un instrumento específico de este tipo.³² La inclusión del EPER en la Directiva IPPC es atribuible, fundamentalmente, al Parlamento Europeo.³³

25. Vid. el capítulo 19 de la Agenda 21.

26. *Recommendation on Implementing Pollutant Release and Transfer Registers* [C (96) 41/final].

27. La evaluación de la OCDE sobre la instauración de registros de emisiones y transferencias contaminantes se recoge en el documento: *PRTR Implementation: member country progress*, Doc. Env/Epoc (2000) 8/final, OCDE, París, julio 2000.

28. A finales de la década de los setenta, el Estado de New Jersey ya sentó las bases para el establecimiento de un inventario sobre las principales emisiones de sustancias químicas en su ámbito territorial.

29. EPCRA § 313 (a), 42 U.S.C. §§ 11001-11050 (1994).

30. El programa TRI ha contribuido decisivamente a la reducción de las emisiones de sustancias tóxicas. La EPA ha estimado que en el año 1996 la emisión de las sustancias cubiertas por el TRI había disminuido en un 5% respecto al año anterior y en un 47,5% respecto al año 1988. En EPA, *1996 Toxic Release Inventory: Public Data Release 93*. The EPA Pub. núm. 745-R-98-005).

31. La experiencia holandesa en este ámbito ha sido pionera. A comienzos de la década de los ochenta se estableció en este Estado un registro de emisiones atmosféricas, si bien inicialmente, hasta 1993, era voluntario.

32. Esta fue, al menos, la justificación que ofreció la Comisión cuando, en su propuesta modificada de directiva, rechazó las enmiendas del Parlamento Europeo que proponían la creación del registro comunitario de emisiones contaminantes. Vid. la exposición de motivos de la propuesta modificada de Directiva del Consejo relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación [COM (95) 88 final].

33. El PE presentó dos enmiendas relacionadas con la creación de un inventario comunitario de emisiones (enmiendas 4 y 31) en su Dictamen sobre la *propuesta de directiva (CE) del Consejo relativa a la prevención y el control integrados de la contaminación* (DOCE núm. C 18, de 23 de enero de 1995). Aunque la Comisión no tuvo en cuenta dichas enmiendas en su pro-

4.1.2. El inventario como instrumento participativo

La creación de los inventarios de emisiones asociados al control integrado de la contaminación aporta una nueva dimensión al sistema de intervención administrativa que se desarrolla sobre las instalaciones afectadas.

El quinto programa comunitario en materia ambiental ya apuntó el alcance potencial de este tipo de mecanismos cuando estableció que “es fundamental que la opinión pública y los interlocutores sociales puedan participar más activamente en la puesta en práctica de la política, lo cual quiere decir que todo el mundo debe tener acceso a recibir la información correcta para poder, como consumidores, elegir con conocimiento de causa. Así mismo, deben tener acceso a los datos pertinentes sobre el medio ambiente (por ejemplo, inventarios de emisiones, ecoauditorías, revelación de temas medioambientales en la contabilidad de las empresas) *para poder controlar los resultados de la industria y la legislación*”.³⁴

Se concibe, pues, esta herramienta como un canal de participación y colaboración de los ciudadanos en la gestión pública de la protección ambiental. Pero la finalidad del inventario es, para la propia Directiva IPPC,³⁵ su utilización como instrumento de comparación entre las instalaciones europeas, lo que supone extender su alcance más allá del control social de las mismas.

A efectos clasificatorios, cabe incardinar el inventario entre las modalidades participativas de tipo cooperativo, es decir, aquellas en las que el administrado actúa, sin ejercitar funciones materialmente públicas y sin integrarse en la organización pública, en el sentido propugnado o estimado por la Administración como más conveniente a los intereses generales que ella representa y gestiona. El ciudadano colabora de una manera voluntaria, aunque inducido por la Administración, en programas o actividades que sirven a los intereses generales.³⁶

Desde esta perspectiva, los inventarios de emisiones presentan una doble vertiente. Constituyen un estímulo para la colaboración de los ciudadanos en la protección ambiental y también lo son para las empresas, como se verá a continuación.

El objetivo fundamental es, sin duda, implicar a los ciudadanos en la tutela ambiental. Es evidente que la participación de los ciudadanos en el control de las actividades contaminantes puede ser más significativa cuanto mayor sea la información que éstos dispongan sobre sus posibles consecuencias para el entorno, la calidad de vida e incluso para su salud. El suministro periódico de información sobre las emisiones contaminantes generadas por las instalaciones afectadas y, por tanto, sobre los riesgos a que están expuestos los ciudadanos y el medio ambiente, favorece el control social de las mismas.

Los ciudadanos informados tienen a su disposición diversos mecanismos para instar la actuación de los poderes públicos frente a estas actividades de riesgo, como las denuncias, en caso de incumplimientos, o la solicitud de revisión de oficio de la autorización, conforme a las previsiones de la LRJPAC (artículo 102 y ss.). En este sentido, conviene señalar que la LCIC prevé la posibilidad de modificar de

puesta modificada de directiva, el Consejo las recogió finalmente en su posición común, aprobada el 27 de noviembre de 1995.

34. Capítulo 4, epígrafe 4.1, del V Programa comunitario.

35. *Vid.* el considerando 24 de la Directiva IPPC.

oficio la autorización ambiental integrada, entre otros supuestos, cuando “la contaminación producida por la instalación haga conveniente la revisión de los valores límite de emisión impuestos o la adopción de otros nuevos” [artículo 26.1.b)]. También es posible solicitar actuaciones administrativas concretas, como las previstas, por ejemplo, en la Directiva 2003/35/CE, sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales. Esta norma prevé la posibilidad de solicitar a la Administración competente la adopción de medidas preventivas y reparadoras en los casos de daño medioambiental o de amenaza inminente de tal daño, si bien para ello exige presentar datos e informaciones que respalden la solicitud, como los obtenidos a través de los inventarios de emisiones contaminantes (artículo 12).

Aparte de instar la acción administrativa, los inventarios facilitan también el recurso en vía judicial. En este sentido, cabe conectar esta herramienta informativa con la exigencia de responsabilidades civiles por eventuales daños al ambiente o la salud de las personas. Hay que tener en cuenta que en el campo de los riesgos se tiende a una cierta modulación en los rigores probatorios.³⁷ Las dificultades para demostrar la relación de causalidad en las situaciones generadoras de riesgos han provocado que la jurisprudencia y, también alguna normativa, se orienten progresivamente al reconocimiento de una responsabilidad objetiva, esto es, que no se requiera probar la culpa del causante, sino que baste con demostrar que la acción (u omisión) haya causado el daño o que sea capaz de hacerlo.

Asimismo, por la situación de inferioridad en que, fundamentalmente en el plano técnico, se suelen encontrar las víctimas del daño frente a los causantes, se tiende a reducir la carga de la prueba en favor del demandante. De ahí que, en principio, no pueda descartarse que la información del inventario pueda llegar a fundamentar con éxito pretensiones de reparación frente a los daños ambientales o en la salud de las personas que causen las instalaciones afectadas, incluso cuando cumplan con la normativa aplicable.

No obstante, y en relación con los daños al entorno (especies y hábitats naturales protegidos, aguas y suelo), la Directiva 2004/35/CE, sobre responsabilidad ambiental, finalmente, permite a los estados miembros que ni siquiera se exijan a los titulares de estas actividades los costes de su reparación si demuestran que no ha habido culpa o negligencia por su parte y que el daño ha sido causado por emisiones autorizadas o que no fueron consideradas potencialmente perjudiciales conforme al estado de la ciencia y de la técnica existentes cuando se produjo la emisión (artículo 8.4). Contrasta claramente, por cierto, con esta directiva, el régimen de responsabilidad que, en nuestro ordenamiento jurídico, ha instaurado la Ley 10/1998, de residuos, en relación con los suelos contaminados.³⁸

36. Vid. GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *Curso...*, pág. 94.

37. Sobre la doctrina del riesgo, *vid.*, en general, L. DIEZ PICAZO, *Derecho de daños*, Civitas, Madrid, 1999, pág. 108 y ss. *Vid.*, en materia ambiental, J. ESTEVE PARDO, *Técnica, riesgo y Derecho*, Ariel, Barcelona, 1999, pág. 193 y ss.

38. Sobre esta materia, *vid.* J. M.ª BAÑO LEÓN, “Los suelos contaminados: Obligación de saneamiento y Derecho de propiedad”, en *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 2, 2002, págs. 43-56. Sobre el sistema norteamericano de responsabilidad en este campo, *vid.* J. M. NÚÑEZ VALLS y J. A. RAMÍREZ SIERRA, “La responsabilidad en la contaminación de suelos: El sistema norteamericano creado en la CERCLA”, en *Revista de Derecho Ambiental*, núm. 24, 2000; y C. O.

A pesar de los escasos avances que en este aspecto ha supuesto la aprobación de la Directiva 2004/35, no cabe duda que los inventarios de emisiones pueden constituir un instrumento de gran utilidad, sobre todo en relación con los daños a la salud humana, que no se contemplan en esta norma.

En cuanto al alcance de los inventarios respecto de la actuación de las empresas afectadas, es claro que el hecho de que se difunda información sobre sus emisiones repercute en su comportamiento. Éstas pueden verse presionadas para mejorar sus comportamientos ambientales, en la medida en que los ciudadanos van a conocer sus emisiones y pueden compararlas con otras empresas del sector.³⁹

4.2. El intercambio de información sobre las mejores técnicas disponibles

El sistema de “intercambio de información”, previsto en el artículo 16 de la Directiva IPPC, constituye un reflejo más de la vocación participativa de la técnica del control integrado de la contaminación. La directiva prevé, en efecto, la organización de un intercambio de información entre los estados miembros y las industrias correspondientes acerca de las mejores técnicas disponibles, las prescripciones de control relacionadas, y su evolución (artículo 16.3).

La finalidad de este instrumento es crear, desde una perspectiva general, unas reglas de referencia sobre el presupuesto básico del otorgamiento de la autorización de control integrado, las mejores técnicas disponibles (MTD) en cada uno de los sectores industriales afectados. Estas reglas se plasman en los “documentos de referencia sobre las mejores técnicas disponibles” (BREF).⁴⁰

El sistema se caracteriza, fundamentalmente, por la intervención de la industria. Nos encontramos aquí ante una manifestación de la tendencia habitual del legislador, en materias de gran complejidad, a renunciar a definir directamente los aspectos técnicos involucrados en la aplicación de las normas, dejando esta tarea, a través de remisiones,⁴¹ en manos de quien realmente dispone de los conocimientos y experiencia necesaria para hacerlo: la industria afectada.⁴²

Pero, al contrario de lo que ocurre en otros ámbitos, como en el de la seguridad industrial, en el control integrado de la contaminación la renuncia sólo es parcial, en la medida en que el legislador comunitario ha limitado esta actuación técnica,

SANZ SALLA, *La gestión de los residuos en la industria cerámica*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1999, págs. 243-275.

39. Por esta razón, E. REHBINDER considera este tipo de instrumentos de autorregulación por la industria. *Vid. European Environmental Law*, págs. 239-267.

40. Sobre los BREF, *vid. I. REVUELTA PÉREZ, El control integrado...*, *op. cit.* pág. 260 y ss.

41. En general, sobre la remisiones a normas técnicas y su problemática, V. ÁLVAREZ GARCÍA, *La normalización industrial*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1999, pág. 111 y ss.; J. ESTEVE PARDO, *Técnica...*, pág. 92 y ss.; M. IZQUIERDO CARRASCO, *La seguridad de los productos industriales*, Marcial Pons, Madrid, 2000, pág. 248 y ss.; J. A. CARRILLO DONAIRE, *El derecho de la seguridad y de la calidad industrial*, Marcial Pons, Madrid, 2000, pág. 379 y ss.; M. J. MONTORO CHINER, *La evaluación de las normas. Racionalidad y eficiencia*, Atelier, Barcelona, 2001; M. TARRÉS VIVES, *Normas técnicas y ordenamiento jurídico*, Tirant lo Blanch, Valencia; y R. J. MOLES I PLAZA, *Derecho y calidad. El régimen jurídico de la normalización técnica*, Ariel, Barcelona, 2001.

42. Como ha notado J. ESTEVE PARDO, *Autorregulación. Génesis y efectos*, Aranzadi, Pamplona, 2002, pág. 29, “el conocimiento de los procesos técnicos que en cada industria se desarrollan y de las técnicas existentes para neutralizar o reducir la contaminación es del todo inabarcable ante la complejidad existente, la diversificación de sectores y la constante evolución tecnológica que en ellos se produce. Se trata de un conocimiento que desborda por completo las posibilidades de nuestras administraciones y que, en rigor, sólo está al alcance de los más cualificados expertos que operan en cada uno de los sectores y subsectores. Un conocimiento experto que es, por lo demás, especializado, parcial

de hecho, eminentemente privada, estableciendo criterios orientadores, sometiéndola a control público y limitando su alcance.

Para contrarrestar la influencia de la industria en la determinación de estas normas de referencia, estas labores quedan mediatizadas por la intervención pública y por la participación de los ciudadanos, a través de las asociaciones representativas ambientales. La Comisión ha posibilitado, desde el principio, la participación *de facto* de estas organizaciones, concretada en la presencia generalizada de la federación europea de organizaciones ambientales, la Oficina Europea del Medio Ambiente ("Bureau Européen de l'Environnement" –BEE–), en las reuniones de los órganos implicados en el sistema de intercambios.

Todos los intereses afectados por el control integrado de la contaminación se encuentran, pues, representados en la elaboración de los BREF. De esta forma, la determinación de las referencias técnicas en la aplicación de este instrumento ambiental refleja el estado de la técnica pero también, en alguna medida, los intereses de la sociedad.

En atención a lo expuesto, el sistema de intercambios de información sobre las mejores técnicas disponibles corresponde, en el marco de las modalidades de participación ciudadana en las funciones administrativas, a la *participación orgánica*, es decir, aquella que se materializa en la integración de los ciudadanos, en calidad de tales, en órganos públicos.⁴³

5. Los límites a la información pública: la protección de los datos confidenciales de las empresas

La legislación de control integrado de la contaminación exige la presentación de diversa información sobre las instalaciones afectadas, como, por ejemplo, sobre las tecnologías utilizadas, procesos productivos, impactos previsibles o utilización de recursos naturales y materias primas. El suministro de estas informaciones a la Administración resulta necesario para la adopción de una decisión sobre el otorgamiento de la autorización, pero, en algunos casos, puede plantear inconvenientes desde la perspectiva de los intereses de las empresas afectadas, en la medida en que existen mecanismos que garantizan su accesibilidad a cualquier ciudadano, como el trámite de información pública previsto en el artículo 16 de la LCIC o la solicitud de acceso a información ambiental regulada en la Ley 38/1995.

La difusión de parte de estas informaciones no suscita problemas desde la perspectiva señalada, pero puede no ocurrir lo mismo con otros datos, como, por ejemplo, los relativos a los procesos productivos o los productos utilizados. En este sentido, hay que tener en cuenta que el artículo 12.1 de la LCIC obliga a los solicitantes de la autorización ambiental integrada a aportar información exhaustiva sobre los procesos y técnicas de fabricación que utilizan las instalaciones. En concreto, debe presentarse una descripción detallada de la actividad "y de las instalaciones, los procesos productivos y el tipo de producto".

en no pocos casos, y con frecuencia sujeto a controversia y revisión en los propios foros científicos".

El acceso indiscriminado a datos de esta índole podría suponer el aprovechamiento ilegítimo de los secretos propios de las empresas afectadas por este instrumento de protección ambiental. En muchos casos, los procesos de fabricación o la selección de productos, al margen de los derechos de propiedad industrial involucrados, constituyen parte del *know-how* de las empresas, revistiendo un valor patrimonial, ya que pueden suponer una ventaja competencial en el mercado.⁴⁴ Es probable, por tanto, que las empresas deseen mantener en secreto estas informaciones para protegerla frente a otros competidores.

A estos intereses, que el ordenamiento protege expresamente,⁴⁵ se opone, no obstante, el derecho de los ciudadanos a obtener información sobre las actividades que pueden afectar a su salud o al medio ambiente. Derecho que, en nuestro ordenamiento, ha consagrado la Ley 38/1995.⁴⁶ Pero este derecho no es absoluto, su ejercicio encuentra una serie de limitaciones que establece la propia ley y que se justifican en la necesidad de proteger otros intereses públicos eventualmente afectados. Y entre los supuestos tasados en que rigen estas exoneraciones (afección a la defensa nacional, seguridad del Estado, datos y expedientes personales confidenciales, etc.) se encuentran los relativos a materias protegidas por el secreto comercial o industrial [artículo 3.1.c)] o los amparados en el secreto de la propiedad intelectual [artículo 3.1.f)], como no podía ser menos al quedar incluido en el concepto de información ambiental la relativa a las actividades que puedan afectar al entorno [artículo 2.1.a)].

Las limitaciones que, con carácter general, establece la Ley 38/1995, frente al acceso de cualquier ciudadano a la información ambiental en poder de la Administración, son plenamente aplicables a las instalaciones afectadas por la técnica del control integrado de la contaminación frente a cualquier petición en este sentido. La Administración puede denegar la información solicitada amparándose en estas razones.

Pero, al margen de este supuesto de suministro de información previa solicitud, se plantea el problema con el trámite de información pública previsto en el procedimiento autorizador. En este sentido, el artículo 16.1 de la LCIC exonera del sometimiento a dicho trámite de los “datos de la solicitud que, de acuerdo con las disposiciones vigentes, gocen de confidencialidad”.

Esta previsión sólo es completada con un requerimiento a los titulares de las instalaciones para que determinen en la solicitud de autorización los datos que consideran deben reservarse de acuerdo con la normativa vigente [artículo 12.1.d)].

La remisión a la normativa vigente en materia de confidencialidad plantea problemas, sobre todo, en el caso del secreto empresarial. No existe en el plano nor-

43. Vid. E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Curso...*, *op. cit.*, pág. 91 y ss.

44. Vid. J. A. GÓMEZ SEGADÉ, *El secreto industrial (know-how). Concepto y protección*, Tecnos, Madrid, 1974.

45. Así, por ejemplo, el artículo 13 de la Ley 3/1991, de 10 de enero, de competencia desleal, considera “desleal la divulgación o explotación, sin autorización de su titular, de secretos industriales o de cualquier otra especie de secretos empresariales a los que se haya tenido acceso legítimamente, pero con deber de reserva, o ilegítimamente, a consecuencia de alguna de las conductas previstas en el apartado siguiente o en el artículo 14”.

46. Conforme al artículo 1 de la Ley 38/1995, “Todas las personas físicas o jurídicas, nacionales de uno de los estados que integran el Espacio Económico Europeo o que tengan su domicilio en uno de ellos, tienen derecho a acceder a la información ambiental que esté en poder de las administraciones públicas competentes, sin obligación de acreditar un interés

mativo una delimitación genérica de lo que constituye secreto comercial ni tampoco puede existir, ya que este concepto, por su propia naturaleza, es variable. Excelente prueba de la mutabilidad del concepto de secreto empresarial es, en materia ambiental, la información sobre las emisiones contaminantes. Hoy día, el ordenamiento reconoce el carácter público de estas informaciones y las excluye expresamente del ámbito de los secretos de empresa [artículo 3.c) de la Ley 38/1995, e inventarios de emisiones), pero hasta hace poco tiempo se consideraba que podían formar parte del mismo.⁴⁷

Con anterioridad al reconocimiento del derecho de acceso a la información ambiental por la Ley 38/1995, la información que suministraban las empresas a la Administración gozaba de una intensa protección en nuestro ordenamiento ambiental. Así, por ejemplo, el Real decreto 833/1988, de residuos tóxicos y peligrosos, consideró confidencial la información que los productores y gestores de residuos tóxicos y peligrosos proporcionasen a la Administración “en lo que afecte a los procesos productivos” (artículo 7.1). Incluso se estableció la posibilidad de extender la confidencialidad a otros aspectos, previa solicitud del interesado, quedando la Administración, en gran medida, obligada a acceder a lo solicitado por los empresarios.⁴⁸

El reconocimiento del derecho de acceso a la información ha tenido escasas repercusiones en este punto. Tan sólo cabe destacar que algunos textos legales hayan delimitado negativamente la aplicación del secreto industrial y comercial. Así, por ejemplo, el Reglamento sobre notificación de sustancias nuevas y clasificación, envasado y etiquetado de sustancias peligrosas,⁴⁹ establece que el secreto comercial o industrial no se aplica a algunos de los datos que se exigen aportar a la Administración, como el nombre del fabricante, de la sustancia, sus datos físico-químicos o grado de pureza de las mismas (artículo 17.1). Lo mismo ocurre, respecto de los organismos genéticamente modificados, con la Ley 9/2003, por la que se establece el régimen jurídico de la utilización confinada, liberación voluntaria y comercialización de organismos modificados genéticamente, a fin de prevenir los riesgos para la salud humana y para el medio ambiente. Esta norma niega confidencialidad a determinadas informaciones, como las relativas a la descripción de los organismos modificados genéticamente, a la identificación del titular o a la evaluación de los efectos para la salud humana y el medio ambiente (artículo 20.3).

Esta fórmula parece adecuada, frente a la reserva genérica o a las remisiones a la legislación vigente, como ocurre en la LCIC, puesto que realmente no todos los datos que se requiere aportar a la Administración son susceptibles de afectar a la posición de las empresas en el mercado, que es la razón que justifica la existencia del secreto de empresa y, por tanto, la reserva de determinada información.

determinado y con garantía, en todo caso, de confidencialidad sobre su identidad [...]”.

47. Un ejemplo de ello es el Real decreto 108/1991, de 1 de febrero, sobre prevención y reducción de la contaminación del medio ambiente producida por el amianto. Su artículo 9.1, tras fijar la obligación de los titulares de instalaciones autorizadas para realizar emisiones de amianto, de suministrar información a la Administración sobre “dichas emisiones y vertidos y, en su caso, a los residuos”, establece que “dicha información podría tener carácter confidencial”.

48. Conforme al artículo 7.2 del Real decreto 833/1988, “La Administración accederá a lo solicitado, salvo que existan razones suficientes para denegar la petición, en cuyo supuesto la resolución habrá de fundamentarse debidamente”.

Con todo, y al igual que ocurre en la LCIC, sigue siendo habitual en el tratamiento de esta materia la remisión a la normativa vigente e, incluso, a la práctica jurídica, como ocurre con la técnica de evaluación de impacto ambiental,⁵⁰ lo que plantea importantes inconvenientes, por las razones que se han señalado, tanto desde el punto de vista de la seguridad jurídica de los titulares de las actividades, como de los ciudadanos interesados en acceder a la información ambiental y también de la Administración, que debe decidir, casuísticamente, sin contar con criterios legales claros.

Teniendo en cuenta, por un lado, la exhaustividad y naturaleza requerida sobre las instalaciones y, por otro lado, el reconocimiento del derecho de acceso a la información ambiental, la LCIC debería, si no haber determinado los datos que gozan de confidencialidad, como, por ejemplo, los relativos a los procesos industriales, al menos, haber delimitado negativamente el ámbito de la reserva, como hacen otras normas ambientales que requieren informaciones *sensibles* de las empresas. De esta manera, la Administración dispondría de unos criterios orientadores básicos –comunes, además, en todo el territorio nacional– respecto de los datos que no pueden considerarse confidenciales con base en el secreto de empresa, por no darse las condiciones que lo justifican, esto es, la posibilidad de que su difusión afecte a su posición en el mercado por ser susceptible de utilizarse por otras empresas del sector para mejorar la suya propia. Por encima de este mínimo normativo, siempre dispondría la Administración de un margen de decisión para determinar, en función de las circunstancias concurrentes y previa ponderación de los intereses en juego, la reserva o no de los datos no excluidos por la norma.

La exigencia de que el titular determine, en la propia solicitud de autorización, los datos que, a su juicio, deben reservarse de acuerdo con la normativa vigente [artículo 12.1.d)] facilita la decisión administrativa. La Administración, al adoptar la decisión sobre los datos que van ponerse a disposición del público en el trámite de información pública o ante eventuales solicitudes de información, cuenta con una referencia sobre los datos que el titular considera secreto de la empresa. Pero no puede dejarse en manos de los propios titulares de la actividad la determinación de la confidencialidad de las informaciones. En este sentido, parece conveniente también la exigencia de justificación a los empresarios de los motivos que amparan sus solicitudes de reserva, como prevé la Ley murciana 1/1995, de protección del medio ambiente (artículo 90.3).

En ningún caso, por tanto, la Administración debe quedar vinculada por el contenido de la confidencialidad determinado por los industriales, sino que, en cada supuesto, deberán ponderarse los intereses en juego. Así lo exige expresamente la Directiva 2003/4/CE, relativa al acceso del público a la información medioambiental y por la que se deroga la Directiva 90/313.⁵¹ Esta norma obliga además a la

49. Aprobado por el Real decreto 363/1995, de 10 de marzo.

50. Conforme al artículo 8.1 del RDL 1302/1986: "1. De acuerdo con las disposiciones sobre propiedad industrial y con la práctica jurídica en materia de secreto industrial y comercial, el órgano competente, al realizar la evaluación de impacto ambiental, deberá respetar la confidencialidad de las informaciones aportadas por el titular del proyecto que tengan dicho carácter, teniendo en cuenta, en todo caso, la protección del interés público."

51. La Directiva 2003/4/CE, tras fijar los supuestos que permiten denegar solicitudes de información ambiental, establece que "los motivos de denegación mencionados en los apartados 1 y 2 deberán interpretarse de manera restrictiva

Administración una aplicación restrictiva de las limitaciones al acceso a la información, tal como venía reclamando la jurisprudencia del TJCE.⁵²

En conclusión, a falta de cualquier determinación por parte del legislador estatal básico del contenido de la confidencialidad de los datos de las empresas en el marco de la técnica de control integrado de la contaminación, la Administración debe resolver casuísticamente, pero conforme a los criterios señalados. Deberá considerarse, en primer lugar, la relevancia que para los ciudadanos reviste la difusión de cada uno de los datos desde el punto de vista de la protección ambiental y la salud de las personas; y, en segundo lugar, la afección real que su divulgación puede producir en la posición de las empresas en el mercado. Y para esto último cuenta la Administración con el pronunciamiento expreso del titular de la actividad. Además, y en caso de entenderse la reserva de alguna información, la misma no podrá exceder de los datos estrictamente necesarios para asegurar la protección del secreto comercial.

6. Conclusiones

Pocas líneas de progreso introdujo, en su configuración inicial en el Derecho comunitario y estatal básico, la técnica del control integrado de la contaminación en la participación ciudadana, a pesar de que se instituyeron mecanismos participativos hasta entonces inéditos, como los inventarios de emisiones y el sistema de intercambios de información sobre las mejores técnicas disponibles.

Esta afirmación es esencialmente referible, pues, a la participación ciudadana en el procedimiento de autorización de las instalaciones afectadas, que en definitiva es la única técnica que puede permitir una influencia de los ciudadanos en la decisión, en gran parte discrecional, que corresponde tomar a la Administración en relación con estas instalaciones.

En alguna medida, la situación ha sido corregida ya en el Derecho comunitario y está a punto de serlo en nuestro Derecho estatal básico. La Directiva IPPC ha sido reformada para subsanar sus graves deficiencias en este punto. En nuestro Derecho, el proyecto de Reglamento de desarrollo de la LCIC incrementa, conforme a las exigencias del Derecho comunitario, la faceta participativa de este instrumento, con medidas como la ampliación de los procedimientos sometidos a información pública, la intensificación de la publicidad sobre el trámite de información pública, la introducción de la audiencia de colindantes, y fundamentalmente, con la consagración de la obligación de la Administración de tener en cuenta las opiniones de los ciudadanos en su decisión, mediante la obligación de motivarla.

teniendo en cuenta para cada caso concreto el interés público atendido por la divulgación" (artículo 4.2 final).

52. La jurisprudencia comunitaria ha establecido que los supuestos de exclusión del acceso a la información ambiental deben aplicarse restrictivamente. En la Sentencia de 17 de junio de 1998, As. C-321/96, se establece, en relación con la excepción relativa a los asuntos que se encuentren *sub judice* o lo hayan sido en el pasado, o sean objeto de pesquisas (incluidas las investigaciones disciplinarias), o de investigación preliminar, que "por constituir así una excepción al régimen general establecido por la directiva, el tercer guión del apartado 2 del artículo 3 no puede interpretarse de forma que sus efectos se amplíen más allá de lo necesario para asegurar la protección de los intereses que tiene por objeto garantizar. Además, el alcance de las excepciones que prevé debe determinarse teniendo en cuenta las finali-

Pero las medidas que introduce el proyecto de reglamento no son suficientes para cumplir con el Derecho comunitario, por lo que parece inevitable la modificación de la LCIC. Deberá garantizarse una información más completa a los ciudadanos a lo largo de todo el procedimiento, de manera que pueda accederse también a los principales informes del mismo, lo que no ocurre en estos momentos. Pero también, y esto es especialmente importante, va a ser necesario adoptar medidas que garanticen la intervención efectiva de las asociaciones ambientales en el marco del control integrado de la contaminación, incluido el acceso a los tribunales. Y es probable que gracias al Derecho comunitario se supere por fin la asignatura pendiente de nuestro Derecho ambiental, el reconocimiento y ordenación generalizada del asociacionismo ambiental.

Las otras técnicas participativas, los inventarios de emisiones y el intercambio de información sobre las mejores técnicas disponibles, no permiten a los ciudadanos intervenir directamente en la adopción de las decisiones administrativas concretas pero materializan cauces de intervención de la sociedad en el control de las actividades afectadas. Constituyen ambas una muestra de las nuevas modalidades de actuación administrativa que requieren algunos terrenos de la realidad, como el medio ambiente, en los que la resolución de los problemas excede claramente de la esfera administrativa y precisa de la intervención del conjunto de la sociedad. Con los inventarios de emisiones, la Administración, utilizando técnicas de comunicación pública, promueve el control de las actividades por parte de los ciudadanos y también la mejora voluntaria del comportamiento ambiental por parte de las empresas. Por su parte, el intercambio de informaciones sirve para que la determinación, desde una perspectiva general, de las mejores técnicas disponibles, la realice quien está más capacitado para ello, la propia industria, si bien bajo el control de la Administración pública y de los ciudadanos a través de la inserción de representantes de todos estos intereses en los órganos públicos que se dedican a ello.