

AUTORIZACIÓN AMBIENTAL INTEGRADA Y LICENCIAS MUNICIPALES DE OBRAS Y DE ACTIVIDADES CLASIFICADAS

CARMEN AGOUES MENDIZÁBAL

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. — II. LICENCIA MUNICIPAL DE ACTIVIDADES CLASIFICADAS Y AUTORIZACIÓN AMBIENTAL INTEGRADA: 1. El carácter básico de la LPCIC y su incidencia en la legislación autonómica. 2. El objeto jurídico de la AAI y de la licencia de actividades clasificadas. 3. La integración procedimental: A) La integración parcial de la licencia de actividades. B) El carácter vinculante de la AAI. — III. LICENCIA MUNICIPAL URBANÍSTICA Y AUTORIZACIÓN AMBIENTAL INTEGRADA: 1. El control urbanístico de las instalaciones industriales sometidas a la LPCIC: A) Principio de coordinación de dos controles distintos. B) El informe urbanístico previsto en la LPCIC: su naturaleza jurídica y su relación con la licencia urbanística. 2. La impugnación del informe urbanístico. — CONCLUSIONES

I. INTRODUCCIÓN

La publicación de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y control Integrados de la contaminación (LPCIC) transpone la Directiva 96/61CE del Consejo, relativa a la Prevención y Control Integrado de la Contaminación (1). Si bien cabe realizar una valoración global positiva de la Ley, creemos que existen aspectos que requieren ser analizados desde una perspectiva crítica. Me corresponde profundizar en un punto nada pacífico, cual es la articulación de la Autorización Ambiental Integrada (AAI) con la licencia de Actividades Molestas, insalubres, nocivas y peligrosas (a partir de ahora licencia de actividades) por un lado, y la licencia urbanística, por otro.

(1) Sobre dicha Directiva, vid. FUENTES BODELÓN, F., *El nuevo régimen de licencias en la Directiva 96/61, sobre Prevención y Control Integrado de la Contaminación*, Granada, Ed. Comares, 1999; HERRERA FERNÁNDEZ, E., *Prevención y control de la contaminación* en «Otrosí, Revista del Colegio de Abogados de Madrid», nº 9-3ª Época, noviembre, 1999; VALENCIA MARTÍN, G., *Aplicación y perspectivas de futuro de la Directiva sobre Prevención y Control Integrado de la Contaminación*, en «Noticias de la Unión Europea», nº 190, noviembre de 2000.

El principal problema que se ha planteado a la hora de elaborar la norma interna de incorporación de la Directiva ha sido la coordinación de los permisos cuando intervienen varias autoridades. Normalmente en las instalaciones sometidas a AAI se produce una intervención de las autoridades autonómicas y locales y en un numerosas ocasiones interviene, además, la Administración General del Estado.

Si bien la AAI exigible a las actividades señaladas en el Anejo I de la LPCIC viene a sustituir, o más bien a integrar todas las autorizaciones ambientales relativas a la producción y gestión de residuos (incluidas las de incineración de residuos municipales y peligrosos y, en su caso, las de vertido de residuos), vertidos (tanto a las aguas continentales como desde tierra al mar) y las determinaciones de carácter ambiental en materia de contaminación atmosférica (incluidas las referentes a los compuestos orgánicos volátiles) (2), no cabe sostener lo mismo en relación a la licencias de actividades y a la licencia urbanística.

La AAI pretende erigirse como reza su Exposición de Motivos en «una nueva figura de intervención administrativa que sustituye y aglutina al conjunto disperso de autorizaciones de carácter ambiental». Nos encontramos ante una complejidad de trámites, donde intervienen distintas autoridades públicas al amparo de regulaciones diversas que, en ocasiones, contemplan trámites idénticos. La integración de todos estos componentes (regulación, autoridades de aplicación y procedimientos) plantea numerosos problemas y por supuesto, una necesidad de coordinación entre todos los agentes implicados (3).

La Autorización ambiental no aglutina todo tipo de controles administrativos que se formalizan a través de otras resoluciones autorizatorias. La licencia de actividades y la licencia urbanística se encuadran dentro de estas otras técnicas autorizatorias con objetos no coincidentes con la AAI. En ambos casos, la última palabra la tienen los Ayuntamientos.

(2) Ésta sería la integración impuesta por la LPCIC en su art. 11.1 b). En cambio, la integración posible es la que la LPCIC prevé en manos del legislador autonómico (art. 11.4 LPCIC). Vid. sobre las dos modalidades de integración, BETANCOR RODRÍGUEZ, A., *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 «La página del Medio Ambiente www.ecoinris.com», p.147.

(3) Vid. la obra de LÓPEZ-JURADO, B y RUIZ DE APODACA, A., en *La Autorización Ambiental Integrada: estudio sistemático de la Ley 6/2002, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación*, Madrid, Civitas, 2002, p. 59. Los autores sostienen que la integración de todos estos factores se traduce en una reducción de las competencias de decisión, de los órganos y de las Administraciones públicas a las que se otorgaba la tutela de los intereses generales.

La LPCIC trata de garantizar la competencia de los entes locales, de forma que la resolución final en lo que respecta a la licencia municipal de actividades y la concesión de la licencia de obras se mantienen en manos de los Ayuntamientos. Resulta expresiva en este sentido la Exposición de Motivos de la LPCIC al afirmar «...resulta lógico integrar todos estos trámites en un solo procedimiento, siempre que quede garantizada la participación local en lo referente a materias de su exclusiva competencia y al pronunciamiento final de la autoridad municipal sobre la concesión de la mencionada licencia (se refiere a la licencia de actividades clasificadas), por respeto a la garantía constitucional del derecho a la autonomía local».

Esta integración se regula principalmente en el art. 29 LPCIC que dispone la «sustitución del procedimiento para el otorgamiento de la licencia municipal de actividades clasificadas» por el procedimiento para el otorgamiento de la AAI, «salvo en lo referente a la resolución definitiva de la autoridad municipal».

El precepto citado contiene un mandato derivado del principio de autonomía local consagrado en la CE (arts. 137 y 140), y concretamente de los arts. 2, 25.1 y 62 LBRL (Ley de Bases de Régimen Local). Este último prevé expresamente que serán las Leyes reguladoras de la acción pública, las que asegurarán, en todo caso, a las Entidades Locales su participación «o integración» en actuaciones o procedimientos conjuntamente con la Administración del Estado y/o con la de la Comunidad Autónoma correspondiente, sin que en ningún caso se afecte a la potestad de autoorganización de los servicios que correspondan a la Entidad Local.

Ahora bien, como veremos en los distintos epígrafes, la participación de los Ayuntamientos por lo que se refiere a la licencia de actividades quedará absolutamente condicionada por el contenido de la AAI.

La primera cuestión que se suscita en la integración de la licencia de actividades con la AAI es la derivada del carácter de legislación básica de la LPCIC. En virtud de lo dispuesto en la Disposición Final Sexta de la LPCIC, ésta tiene la consideración de básica en materia de protección del medio ambiente, de modo que las Comunidades Autónomas pueden dictar normas adicionales de protección (art. 149.1.23 de la CE). Algunas Comunidades Autónomas habían aprobado con anterioridad su propia Ley de protección ambiental integrada, aunque la gran mayoría de ellas no constituyen una transposición de la Directiva IPPC (4). Algunas de estas Leyes han

(4) Cataluña, mediante Ley 3/1998, de Intervención Integral de la Administración Ambiental y el País Vasco mediante Ley de la Comunidad Autónoma Vasca 3/1998, General de Protección del Medio Ambiente. Esta última reserva un único precepto a la AAI y hace una remisión reglamentaria para su desarrollo.

desplazado al RAMINP (5) ofreciendo una regulación propia (6). ¿Cómo se articula esa normativa con lo dispuesto en la LPCIC? ¿Cabe entender derogada la legislación autonómica que contradiga la LPCIC?

Una segunda cuestión vinculada a la anterior nos obliga a definir el tipo de control que debe realizar la AAI por un lado, y la licencia de actividades clasificadas por otro. Se trata de conocer si realmente tienen por objeto distintos bienes jurídicos. La LPCIC parte efectivamente de esta premisa y pretende coordinar ambas, atribuyendo carácter previo a la AAI respecto de la licencia municipal de Actividades clasificadas, o instrumento equivalente regulado en ejercicio de sus competencias por la CCAA.

Otro tema espinoso lo encontramos en la integración procedimental. La solicitud de AAI debe ir acompañada entre otros documentos de la documentación requerida para la obtención de la correspondiente licencia municipal de actividades clasificadas regulada por el RAMINP o en las disposiciones autonómicas que resulten de aplicación. Asimismo tras el trámite de información pública, y remitido el expediente por el órgano instructor al municipio en que se pretenda autorizar la instalación, el Ayuntamiento deberá emitir un informe en el plazo de 30 días. La ley dice que versará sobre la adecuación de la instalación a todos aquellos aspectos que sean de competencia municipal ¿Cuáles son estos aspectos? ¿Qué naturaleza tiene este informe? ¿Qué consecuencias se derivan de la ausencia de dicho informe? ¿Cabe la impugnación de dicho informe? ¿Qué margen de manobra tiene el municipio a la hora de conceder la licencia de actividades? ¿Puede denegar la licencia de actividades una vez concedida la AAI? ¿Con arreglo a qué criterios?

Por lo que se refiere a la integración de la AAI con las licencias urbanísticas, los problemas que se plantean derivan en primer lugar del informe de compatibilidad urbanística que el solicitante de la AAI tiene que acompañar junto con la solicitud de autorización (art. 12.1.b). Este informe que debe ser emitido por el Municipio en el que se proyecte la ubicación de la

(5) Reglamento de Actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, aprobado por Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre.

(6) Valencia, Ley 3/1989, de 2 de mayo, de actividades clasificadas; Navarra, Ley foral 16/1989, de control de actividades clasificadas para el control del medio ambiente; Madrid, Ley 10/1991, de 4 de abril, de protección del medio ambiente; Baleares, Ley 8/1995, de 30 de marzo, de atribución de competencias a los consejos Insulares en materia de actividades clasificadas; Castilla y León, Ley 5/1993 de 21 de octubre, de actividades clasificadas; Andalucía, Ley 7/1994, de 18 de mayo, de protección ambiental; Galicia, Ley 1/1995, de 2 de enero de protección ambiental; Cataluña, Ley 3/1998, de 27 de febrero, de intervención integral de la Administración ambiental; País Vasco, Ley 3/1998, de 27 de febrero, de protección del medio ambiente; Islas Canarias, Ley 1/1998, de 8 de enero, de régimen jurídico de los espectáculos públicos y actividades clasificadas

instalación y que acreditará la compatibilidad del proyecto con el planeamiento urbanístico, tiene carácter vinculante. Ahora bien, si no recae el informe, ¿puede proseguir el procedimiento? ¿En qué medida se verá afectada la posterior licencia urbanística por la concesión de la AAI si ésta es contraria al planeamiento urbanístico?

En segundo lugar, se plantea si cabe tramitar ambas autorizaciones de forma simultánea, teniendo en cuenta la coincidencia de algunos trámites.

Finalmente cabe prever otra cuestión que puede plantear numerosos problemas: qué consecuencias jurídicas derivan del cambio de planeamiento una vez emitido el informe positivo de compatibilidad urbanística y antes de que el Ayuntamiento resuelva la solicitud de licencia urbanística.

A lo largo de las páginas siguientes se va a realizar un intento de responder a todas y cada una de las cuestiones planteadas. Para ello y desde un punto de vista metodológico se va a tratar en primer lugar de la articulación de la AAI con la licencia de actividades clasificadas, y en segundo lugar de la articulación de la AAI con la licencia urbanística, para terminar con un apartado de conclusiones

II. LICENCIA MUNICIPAL DE ACTIVIDADES CLASIFICADAS Y AUTORIZACION AMBIENTAL INTEGRADA

1. El carácter básico de la LPCIC y su incidencia en la legislación autonómica

Como se ha mencionado en el apartado introductorio, la Disposición Final Sexta de la LPCIC dispone que dicha Ley «tiene la consideración de legislación básica sobre protección del medio ambiente de acuerdo con lo establecido en el art. 149.1.23 de la Constitución (7). En este sentido, el contenido de la LPCIC constituye el común denominador normativo, que no excluye a las Comunidades Autónomas la posibilidad de establecer medidas más rigurosas de protección frente a la contaminación (8). Asimismo,

(7) Es necesario recordar que en virtud de este precepto las Comunidades Autónomas podrán dictar normas adicionales de protección.

(8) Vid. En este sentido SSTC 170/1989, 102/1995. MUÑOZ MACHADO, A., *La distribución de competencias entre el Estado, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales en materia de Medio Ambiente*, en «Documentación Administrativa» núm. 190, abril-junio, p. 376, entiende que las normas adicionales de protección vienen limitadas por el respeto al mínimo denominador común establecido por la legislación básica estatal, el principio de solidaridad entre Comunidades Autónomas y la libre circulación de personas y bienes que el art. 139.2 de la CE garantiza.

las Comunidades Autónomas disponen de la competencia de ejecución de la LPCIC, tal y como se infiere de lo dispuesto en el art. 3 a), que define la Autorización Ambiental integrada como «... la resolución del órgano competente de la Comunidad Autónoma en que se ubique la instalación...»(9).

Sin perjuicio de compartir con BETANCOR RODRÍGUEZ (10) la crítica al exceso cometido por el legislador estatal que reserva al Estado facultades que superan lo básico, vamos a centrarnos en la implicación que esta legislación básica tiene sobre la regulación de actividades clasificadas. En este sentido debemos distinguir entre aquellas CCAA que tienen aprobada una normativa propia en materia de actividades (11), y por otro lado, aquellas que no disponen de regulación propia por lo que les es aplicable el RAMINP.

Dentro de las primeras cabe destacar la Ley catalana 3/1998, de 27 de febrero, de intervención integral de la Administración ambiental (12). Esta

(9) En el mismo sentido la letra h) del art. 3 al definir el «órgano competente para otorgar la autorización ambiental integrada», se refiere al órgano designado por la Comunidad Autónoma en que se ubique la instalación objeto de la autorización.

(10) En *www.ecoiuris.com*, *op. cit.*, p. 3. Este autor sostiene que la LPCIC atribuye al Estado competencias que exceden del reparto de competencias derivado del texto Constitucional. Concretamente destaca tres aspectos: los valores límites de emisión, las obligaciones que han de soportar los titulares de las instalaciones y, por último, la ampliación del ámbito de las actividades sometidas al control ambiental. Respecto de los valores límites de emisión, el autor sostiene que tienen que ser determinados instalación por instalación, en atención a aspectos como impactos sobre el medio ambiente y estado de éste. Mayor exceso, cabe apreciar según el autor en la atribución al Estado para someter ciertas instalaciones en las que se llevan a cabo actividades distintas de las prescritas en el anejo I de la LPCIC a un régimen de control ambiental. Se permite al Estado ampliar sin limitación alguna el ámbito subjetivo de aplicación de la LPCIC, de manera que las competencias de las CCAA quedan recortadas.

(11) La Ley andaluza 7/1994 de Protección Ambiental no ha derogado el RAMINP como muestra su disposición adicional tercera o la exposición de motivos del Decreto 297/1995, por lo que cabe entender que se mantiene con carácter supletorio.

(12) Esta Ley establece una tramitación más rápida, proporcional al potencial impacto sobre el medio de actividad. No da un tratamiento uniforme sino diferente a cada actividad, de forma que los expedientes relativos a actividades de baja incidencia ambiental (se prevé que son el 80% de los expedientes) pueden resolverse en un plazo inferior a un mes. El 18% de los expedientes anuales se corresponde con actividades de moderada incidencia ambiental y pueden ser tramitados en un periodo inferior a cuatro meses y finalmente se prevén unos 200 expedientes (2%) correspondientes a actividades de elevada incidencia, que se tramitarán en un periodo inferior a seis meses. La Ley pretende crear un sistema integrado a través de una autorización ambiental única que pueda tramitarse mediante una ventanilla única. Para ello se crea la Oficina de Gestión Ambiental Unificada encargado de la coordinación de la actuación medioambiental de la Generalidad con la de los entes locales. Así se deriva de su Exposición de Motivos al indicar que «Así, en el grupo de actividades de incidencia ambiental elevada, corresponde al órgano ambiental competente de la Administración de la Generalidad resolver sobre la correspondiente autorización ambiental, pero en el procedimiento se

Ley ha desplazado al RAMINP en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Cataluña y ha integrado la licencia de actividad clasificada en el procedimiento de autorización ambiental integrada (13). Ahora bien, el procedimiento de integración previsto en la ley catalana resulta en muchos aspectos contrario a la ley estatal.

Cabe señalar como aspectos que entran en directa confrontación con la legislación estatal: el plazo de resolución del procedimiento, que en la legislación catalana es de seis meses y en la legislación estatal de 10 meses; el plazo para el trámite de información pública en la ley catalana es de 20 días, y en la LPCIC se prevé un plazo no inferior a 30 días; el plazo para emitir un informe por el Ayuntamiento es en la LPCIC es de 30 días y además no tienen carácter vinculante, mientras la ley catalana prevé dos meses y el informe tiene carácter vinculante; el sentido del silencio para el caso de no dictarse resolución en el plazo previsto; este silencio se prevé como positivo por la ley catalana y negativo tanto en la Directiva 96/91 como en la LPCIC. Por último el sistema de control y de renovación de la autorización ambiental difiere claramente en ambas legislaciones. La Ley catalana atribuye a una entidad ambiental de control acreditada por la Generalitat dichas funciones (14).

Es evidente que atendiendo al carácter básico de la LPCIC, la legislación catalana habrá de adaptarse a la misma. Sin embargo, esta derogación implícita no es total. La Ley catalana contiene 3 Anexos; I, II y III. Las instalaciones de su Anexo I coinciden plenamente con las instalaciones del Anexo I de la LPCIC sometidas a AAI. Las instalaciones del Anexo II se someten a licencia municipal y las del anexo III a simple comunicación

garantiza suficientemente tanto la intervención del ayuntamiento en que se proyecte emplazar la actividad como la de otras administraciones u organismos que deban pronunciarse en aspectos de su competencia. En el grupo de actividades de incidencia ambiental moderada es el ayuntamiento quien resuelve sobre la licencia ambiental, previo informe de la Generalidad o del correspondiente consejo comarcal, en determinados supuestos».

(13) La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 16 de noviembre de 2002 (RJ 2002/ 24573) sostiene que si la licencia de bar musical se solicitó el 17-2-1999, la sentencia apelada olvida, como también han olvidado las partes procesales, que en Cataluña desde el 13 de julio de 1995 era aplicable el Reglamento de Obras, Actividades y Servicios de las Entidades Locales aprobado por Decret 179/95 (LCAT 1995\341 y 613) que en su art. 81,2 mantiene para las actividades clasificadas los plazos y procedimientos de la legislación sectorial aplicable en Cataluña (entonces el RAM, y desde el 30-6-99 la Llei 3/98 (RCL 1998\936) y (LCAT 1998\151) de intervención integral de la Administración ambiental).

(14) PONCE SOLÉ, J., *Prevención, precaución y actividad autorizatoria en el ámbito del medio ambiente. A propósito de los regímenes de autorización ambiental, licencia ambiental y comunicación previa de la Ley catalana 3/1998, de 27 de febrero, de la intervención integral de la Administración ambiental*, en «Revista de Derecho urbanístico y medio ambiente», (enero-febrero 2001), n° 183.

previa. La derogación sobrevenida o desplazamiento de la Ley afectará básicamente a las instalaciones del Anexo I, en la medida en que tiene el mismo objeto que la LPCIC. Por lo que se refieren a las instalaciones del Anexo II y III, resultará de aplicación lo dispuesto en la Ley catalana, que mantiene su vigencia en estos apartados (15).

La LPCIC garantiza la autonomía de los entes locales atribuyendo al Municipio en que se va a ubicar la instalación, la decisión sobre la concesión o denegación de la licencia de actividades. Sin embargo, la ley catalana establece un régimen absolutamente distinto, porque si la instalación que se pretende implantar está incluida en el Anexo I, la competencia para resolver sobre su implantación corresponde al órgano autonómico y no al órgano municipal. Los entes municipales mantienen su competencia para autorizar las instalaciones incluidas en el Anexo II, y conocer de las instalaciones del Anexo III.

Algunos autores han entendido que dado que la Ley catalana es la norma de actividades clasificadas en Cataluña, debe respetarse lo dispuesto en la ley autonómica, siendo innecesaria la licencia municipal para instalaciones del Anexo I (16). Sin embargo, si atendemos a lo dispuesto en el art. 29 LPCIC cabe defender lo contrario. Este precepto señala que «El procedimiento para el otorgamiento de la autorización ambiental integrada sustituirá al procedimiento para el otorgamiento de la licencia municipal de actividades clasificadas regulado por el Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, salvo en lo referente a la resolución definitiva de la autoridad municipal».

Se establece una excepción cuya única finalidad es preservar la decisión del Municipio como contenido propio de la garantía institucional de la autonomía local. Por tanto, desde una interpretación literal del precepto no cabría atribuir la decisión final a la Administración autonómica. Sin embargo, si partimos de una interpretación teleológica, carece de sentido preservar una competencia vacía de contenido. Si la LPCIC pretende una integración de controles y lo realizado por la Ley catalana es justamente

(15) HERRERA FERNÁNDEZ, E., *La Directiva IPPC en relación con la Ley catalana 3/1987, de intervención integral de la administración ambiental. Breve análisis de su régimen sancionador*, en «La Ley», nº 5381.

(16) Esta cuestión es tratada por POVEDA GÓMEZ, P., *Comentarios sobre el proyecto de ley de prevención y control integrados de la contaminación*, Diario «La Ley», núm. 5426. PUEBLA PONS, C., *Algunas reflexiones sobre el impacto y trascendencia de la transposición de la Directiva 96/61/CE del Consejo de 24 de septiembre en Catalunya a los entes locales*, en «Actas del III Congreso Nacional de Derecho Ambiental, Instituto de Estudios Ambientales». BORJA LÓPEZ, F. y LÓPEZ JURADO ESCRIBANO, op. cit., p. 97.

más allá de integrar, sustituir la licencia de actividades por la autorización ambiental, debe entenderse que la salvedad establecida en el art. 29 no es aplicable en la medida en que en el propio número 2 del art. 29, permite excepcionar su aplicación («sin perjuicio de las normas autonómicas sobre actividades clasificadas que, en su caso, fueran aplicables»).

En consecuencia, las CCAA que han aprobado una regulación propia en materia de actividades clasificadas, pueden llevar a cabo la integración del control en el procedimiento de la autorización ambiental integrada con total autonomía, sin verse obligados a seguir lo dispuesto en el apartado 1 del art. 29.

Por lo que se refiere a las CCAA que no disponen de regulación propia en materia de actividades clasificadas, se llevará a cabo la integración a que se refiere el art. 29, de modo que el procedimiento para el otorgamiento de la AAI integra parcialmente al procedimiento para el otorgamiento de la licencia municipal de actividades clasificadas, manteniéndose la resolución definitiva de la autoridad municipal.

La LPCIC pretende mantener en la esfera municipal la resolución definitiva en materia de actividades clasificadas, pero la pregunta que cabe realizar es cuál es el contenido de dicha competencia a la hora de conceder o denegar la licencia de actividad. ¿Puede realmente denegar la licencia de actividad si se ha concedido la AAI?

Para responder a esta cuestión procede adentrarse en el contenido concreto de cada una de estas autorizaciones y ver qué bienes jurídicos tratan de preservar cada una de ellas

2. El objeto jurídico de la AAI y de la licencia de actividades clasificadas

El art. 2 LPCIC determina su ámbito de aplicación a las instalaciones (17) de titularidad pública o privada en las que se desarrollen alguna de las actividades industriales incluidas en las categorías enumeradas en el Anejo I (18). La Ley prevé la ampliación parcial de su ámbito de aplicación a otras instalaciones, conforme a lo dispuesto en la Disposición Final quinta.

(17) El art. 3 c) define la instalación como «cualquier unidad técnica fija en donde se desarrolle una o más de las actividades industriales enumeradas en el Anejo I de la presente Ley, así como cualesquiera otras actividades directamente relacionadas con aquellas que guarden relación de índole técnica con las actividades llevadas a cabo en dicho lugar y puedan tener repercusiones sobre las emisiones y la contaminación».

(18) Se excepcionan de este ámbito de aplicación las instalaciones o partes de las mismas utilizadas para la investigación, desarrollo y experimentación de nuevos productos y procesos.

La LPCIC en su art. 22 establece el contenido mínimo de la AAI, que deberá incluir: los valores límite de emisión para las sustancias contaminantes, las prescripciones que garanticen en su caso la protección del suelo y de las aguas subterráneas, los procedimientos que se van a seguir para la gestión de residuos, las prescripciones que garanticen la minimización de la contaminación a larga distancia o transfronteriza, los sistemas y procedimientos para el tratamiento y control de todo tipo de emisiones y residuos, las medidas relativas a las condiciones de explotación en situaciones distintas de las normales que pueden afectar al medio ambiente, y cualquier otra medida o condición establecida por la legislación sectorial aplicable (19).

Las condiciones específicas de la AAI pueden ser sustituidas por el Gobierno, a quien se faculta para establecer obligaciones particulares para determinadas actividades en virtud del art. 7.3 LPCIC (20), así como para exigir la aplicación de condiciones complementarias (21).

Por lo que se refiere a la licencia de actividades constituyen su objeto toda clase de instalaciones, establecimientos, actividades, industrias o almacenes, sean oficiales o particulares, públicos o privados, a todos los cuales se aplica indistintamente la denominación de actividades (art. 1 RAMINP), que serán clasificadas siempre que sean calificadas como molestas (22), insalubres (23), nocivas (24) y peligrosas (25) de acuerdo con las defini-

(19) Estas determinaciones no serán aplicables a todas las instalaciones; algunas de ellas sólo serán aplicables a las instalaciones que puedan producir determinadas afecciones al medio ambiente. Por ejemplo, las prescripciones sobre protección del suelo y aguas subterráneas, o las que pueden tener incidencia transfronteriza.

(20) Este precepto dispone que el Gobierno, en ejercicio de su potestad reglamentaria y sin perjuicio de las normas adicionales de protección que dicten las Comunidades Autónomas, podrá establecer, de manera motivada, obligaciones particulares para determinadas actividades enumeradas en el Anejo I, que sustituirán a las condiciones específicas de la autorización ambiental integrada, siempre que se garantice un nivel equivalente de protección del medio ambiente en su conjunto. En todo caso, el establecimiento de dichas obligaciones no eximirá de obtener la autorización ambiental integrada.

(21) El art. 22.3 LPCIC permite asimismo que la AAI pueda exigir la aplicación de condiciones complementarias «cuando para el cumplimiento de los requisitos de calidad medioambiental, exigibles de acuerdo con la legislación aplicable, sea necesario la aplicación de condiciones más rigurosas que las que se puedan alcanzar mediante el empleo de las mejores técnicas disponibles».

(22) Serán calificadas como molestas las actividades que constituyan una incomodidad por los ruidos o vibraciones que produzcan o por los humos, gases, olores, nieblas, polvos en suspensión o sustancias que eliminen.

(23) Se calificarán como insalubre las que den lugar a desprendimiento o evacuación de productos que puedan resultar directa o indirectamente perjudiciales para la salud humana.

(24) Se aplicará esta calificación a las actividades que «por las mismas causas, puedan ocasionar daños a la riqueza agrícola, forestal, pecuaria o piscícola».

(25) Se calificarán como peligrosas a las actividades que «tengan por objeto fabricar,

ciones que figuran en el art. 3 de la misma norma. La licencia de actividades comprende en principio toda clase de instalaciones o establecimientos (26).

Es evidente que en muchos casos las actividades molestas contaminan los recursos naturales, sin embargo el RAMINP no realiza ninguna consideración a estos efectos. Para que una actividad sea calificada como molesta deberá producir un efecto de incomodidad a las personas (27). Lo mismo cabe sostener por lo que se refiere a las actividades denominadas insalubres, que son aquellas que pueden resultar perjudiciales para la «salud humana». Las actividades nocivas se diferencian de las insalubres en el bien afectado por los agentes generados por la actividad pernicioso. En las nocivas se trata de proteger la riqueza agrícola, forestal, pecuaria o piscícola en vez de la salud humana. Las actividades peligrosas alcanzan a toda clase de bienes y a las personas, siendo lo determinante de su calificación el riesgo grave que pueden ocasionar.

La determinación de qué actividad merece ser calificadas como molesta, insalubre, nociva o peligrosa ha de realizarse caso por caso, con arreglo a criterios generales que se determinan en el RAMINP y sus normas de desarrollo (28).

Como sostiene DOMPER FERRANDO (29), el RAMINP «cuando da entrada al medio ambiente en su texto en el artículo 1, lo hace castrado por los aspectos de la salubridad e higiene, siendo insensible a los nuevos vientos que ya en aquel momento soplaban preocupados por una defensa global del medio ambiente».

Las actividades clasificadas afectan en algunos casos a aspectos ambientales y en otros a aspectos sanitarios.

Las técnicas de protección que prevé el RAMINP son varias: el emplazamiento y distancias, las medidas correctoras, la inspección previa y el

manipular, expendir o almacenar productos susceptibles de originar riesgos graves por explosiones, combustiones, radiaciones u otros de análoga importancia para las personas o los bienes».

(26) El Decreto 2183/1968, de 18 de agosto, suprime el trámite de la previa licencia municipal para las actividades realizadas por el Estado o las Entidades Locales, y para instalaciones necesarias a la Defensa Nacional.

(27) Esta afección personal se deduce del art. 11 que al regular las condiciones de emplazamiento, hace referencia a evitar molestias al «vecindario». Vid. DOMPER FERRANDO, J., *El medio ambiente y la intervención administrativa en las actividades clasificadas*, vol. II, Civitas, p. 120 y ss.

(28) A nivel estatal, la Instrucción complementaria para la aplicación de este Reglamento, aprobada por Orden de 15 de marzo de 1963 (BOE 2 de abril de 1963) y modificada por Orden de 25 de octubre de 1965 (BOE de 10 de noviembre de 1965).

(29) *Op. cit.*, p. 125.

libro de registro, la sanción. A través de las medidas de emplazamiento, se trata de que los Ayuntamientos a través de sus instrumentos urbanísticos establezcan el lugar adecuado para el emplazamiento de estas actividades (30), sujetando esta facultad a una serie de determinaciones o condiciones a respetar por los Municipios.

Es obvio que todas y cada una de las instalaciones incluidas en el Anejo I de la LPCIC se incluyen también en el ámbito de aplicación del RAMINP o de la normativa autonómica que regula la concesión de licencia de actividades clasificadas por el Municipio. Ahora bien, no cabe decir que esta afirmación opere a la inversa, es decir, no todas las actividades incluidas en el ámbito de aplicación del RAMINP se incluyen asimismo en el ámbito de aplicación de la LPCIC. Existe en consecuencia un núcleo de actividades que requerirán de ambas licencias, todas aquellas instalaciones incluidas en el Anejo I de la LPCIC, y otro tipo de actividades que requieren de la licencia de actividades porque se incluyen en su ámbito de aplicación, pero para las cuales no se exige la AAI.

La cuestión que se infiere de lo anterior es si tiene algún sentido mantener la necesidad de solicitar la AAI y la licencia de actividades, para lo cual procede analizar la finalidad de cada una de ellas, de modo que si la finalidad perseguida es coincidente, parece que no habría razón de mantener dicha exigencia.

La finalidad de la licencia de actividades según se desprende de la misma Exposición de Motivos, es desarrollar una actuación «tuitiva y coordinadora», responder a la «trascendencia nacional» de ciertos problemas derivados del ejercicio de la industria, como son los sanitarios y los de seguridad de las poblaciones entre otros.

Mediante la licencia de actividad se realiza un control preventivo sobre los posibles efectos de las actividades y se fijan las condiciones para garantizar que el funcionamiento de la actividad desarrolle un menor efecto pernicioso.

La licencia de actividades clasificadas es igualmente una licencia de funcionamiento, donde concurre una relación permanente entre la Administración y el sujeto autorizado (31). Durante la pervivencia de la actividad,

(30) El incumplimiento de este mandato por el Ayuntamiento otorga a los órganos supramunicipales la facultad sustitutoria de señalar el lugar adecuado, siguiendo unos criterios reglados que se establecen en el art. 4 RAMINP «lo que aconsejen las circunstancias especiales de la actividad de que se trate, la necesidad de su proximidad al vecindario, los informes técnicos y la aplicación de medidas correctoras».

(31) Vid la STS de 2 de marzo de 1999 (RJ 2130), donde se mantiene que la concesión de la licencia de actividad no resuelve definitivamente la cuestión, sino que existe una comu-

pueden introducirse nuevas medidas correctoras, derivadas de las nuevas técnicas protectoras o que mejoran el proceso productivo.

Al igual que ocurre en la AAI, el Alcalde debe someterse al informe de la Comisión y en caso de que éste sea negativo, denegará la licencia o la otorgará condicionada al establecimiento de las medidas correctoras exigidas en el informe. (art. 32.2 RAMINP). Si el informe no contiene estas prescripciones, el Alcalde puede decidir libremente sobre la concesión o denegación de la licencia o podrá incluir otras medidas correctoras si las considera necesarias, pero en ningún caso puede ser denegada por causas ajenas a la legalidad vigente (32). El informe del órgano autonómico tiene por objeto examinar la garantía y eficacia de los sistemas correctores propuestos y su grado de eficacia (art. 33.2).

En cuanto a la AAI, el art. 1 de la LPCIC establece que su objeto es evitar, o cuando ello no sea posible, reducir y controlar la contaminación de la atmósfera, del agua y del suelo, a través de un sistema de prevención y control integrados de la contaminación. Su finalidad es alcanzar una elevada protección del medio ambiente en su conjunto.

En consecuencia nos encontramos también ante un instrumento preventivo, pero que a diferencia del RAMINP va más allá de los aspectos de salubridad e higiene y adopta una perspectiva global de protección del ambiente, más adecuada a la realidad y al contexto jurídico derivado del derecho comunitario.

No cabe duda de que la prevención, la reducción y el control de la contaminación son acciones encaminadas a la consecución de una mejor protección del medio ambiente. Cuando la LPCIC hable de protección «en su conjunto», parece que pretende incluir todos los aspectos que inciden en el mismo, por lo tanto también se incluirían los aspectos de salubridad y sanitarios incluidos en el RAMINP. Asimismo la expresión «en su conjunto» cabe entenderla como la necesidad de superar la miopía local y responder a la contaminación ambiental desde el nivel que mejor pueda responder a su protección. Esto no quiere decir que quepa desapoderar al Ayuntamiento de sus competencias en materia ambiental; será la Administración local la más interesada en mejorar las condiciones locales del medio ambiente (33).

nicación continua entre la Administración y el administrado, «de forma que la licencia es válida, en tanto en cuanto en cada momento el administrado mantenga esa actividad, en las condiciones que fueron apreciadas para la concesión de la licencia, pudiendo la Administración, en el curso de la vigencia de tal licencia, acordar la implantación de las medidas correctoras que sean procedentes».

(32) STS 6589/1989.

(33) El apdo. 1 b) del art. 7 obliga a la AAI a tener en cuenta las características técnicas de las instalaciones, su implantación geográfica y las condiciones locales del medio ambiente.

Sin embargo, parece que para las instalaciones incluidas en el Anejo I de la LPCIC, la licencia de actividades pierde sustantividad, porque qué motivos puede esgrimir la administración local para denegar una licencia de actividad, habiendo sido concedida la AAI? La competencia municipal queda mermada en este caso, pero esto no supone ninguna novedad porque ya en el art. 7.2 del RAMINP se prevé la sustitución de la voluntad de los órganos municipales por los órganos de tutela en el ejercicio de funciones como la concesión de licencias y la aprobación y elaboración de ordenanzas sobre las actividades clasificadas (34).

La óptica del RAMINP ha sido superada y actualizada por la LPCIC, de modo que hubiese sido más acertado tal y como hace la Ley Catalana, sustituir plenamente la licencia de actividades por la AAI para las instalaciones incluidas en el Anejo I de la Ley y mantener dicha licencia de actividades para aquellas instalaciones y actividades que puedan generar algún tipo de contaminación, pero que por su menor potencialidad contaminante, su prevención y control queda en manos de los Municipios.

Para concluir este apartado cabe sostener que tanto la licencia de actividades como la AAI responden a una misma naturaleza jurídica: constituyen autorizaciones de carácter constitutivo (35), de funcionamiento, que da nacimiento a una relación jurídica modificable en función de circunstancias distintas (36); ambas coinciden en la finalidad perseguida cual es la protección del medio ambiente en su conjunto, si bien la terminología utilizada por el RAMINP resulta en la actualidad inadecuada porque responde a sus antecedentes materiales en policía urbana de sanidad y seguridad pública. El RAMINP o normativa autonómica sustitutoria requiere de una nueva redacción para que no se limite a protección exclusiva de la riqueza agrícola, forestal, pecuaria o piscícola, sino que comprenda a todo el medio ambiente en su conjunto (37).

Ahora bien la LPCIC no ha optado por sustituir plenamente la licencia de actividades clasificadas. Ha tratado de sustituir parte del procedi-

(34) En el mismo sentido, cabe mencionar el recurso de alzada regulado en el art. 33.3 RAMINP y la encomienda que el art. 9 hace al Gobernador de la facultad para exigir responsabilidades al Alcalde.

(35) Vid. sobre este tipo de autorizaciones, GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, vol. I, Civitas, Madrid 2000, p. 567.

(36) La Administración en ambos casos deberá verificar el cumplimiento de las condiciones impuestas y la adecuación de estas condiciones a las circunstancias concurrentes, de forma que si éstas varían habrá de modificarse el contenido de la autorización otorgada. Vid. en este sentido el art. 26 LPCIC que regula los supuestos que conllevan una modificación de la AAI.

(37) DOMPER FERRANDO. *op. cit.*, p. 61.

miento de otorgamiento de la licencia de actividades por el procedimiento para la concesión de la AAI. Sin embargo, como tendremos ocasión de analizar en el siguiente apartado, esta integración parcial genera distorsiones de muy difícil solución.

3. La integración procedimental

A) La integración parcial de la licencia de actividades

El art. 12 LPCIC regula el contenido mínimo de la solicitud de autorización ambiental integrada; la normativa autonómica podrá establecer la obligatoriedad de incorporar una documentación adicional. Dentro de este contenido mínimo se exige un proyecto básico (38) que además de la descripción detallada y alcance de la actividad y de las instalaciones, los procesos productivos y el tipo de producto, debe incluir entre otras determinaciones (39), la documentación requerida para la obtención de la correspondiente licencia municipal de actividades clasificadas «regulada por el RAMINP o en las disposiciones autonómicas que resulten de aplicación, sin perjuicio de lo establecido en el apartado 2 del art. 29».

De la lectura de este precepto cabe entender que la legislación autonómica puede exigir otra documentación distinta a la prevista en el RAMINP o incluso no exigir ningún tipo de documentación, porque integra totalmente la licencia de actividades en la AAI.

La documentación requerida para la obtención de la licencia de actividades clasificadas regulada en el RAMINP consiste en un Proyecto técnico y una memoria descriptiva donde se detallen las características de la actividad, su repercusión en la sanidad ambiental y los sistemas correctores que se propongan utilizar; asimismo debe constar el grado de eficacia y la garantía de seguridad de dichos sistema de corrección (art. 29 RAMINP).

(38) Así como el informe de compatibilidad urbanística emitido por el Ayuntamiento en cuyo territorio se ubique la instalación, la documentación exigida por la legislación de aguas y por la legislación de costas para autorizar respectivamente los vertidos a aguas continentales y los vertidos desde la tierra al mar, la determinación de los datos que a juicio del solicitante gozan de confidencialidad y cualquier otra documentación acreditativa del cumplimiento de los requisitos establecidos en la legislación sectorial aplicable.

(39) Entre estas otras determinaciones cabe citar: en caso de modificación sustancial de una instalación ya autorizada, la parte o partes de la misma afectadas por la referida autorización, el estado ambiental del lugar en que se va a ubicar la instalación y los impactos que se prevén; los recursos naturales, materias primas y auxiliares, sustancias, agua y energías empleadas o generadas en la instalación; fuentes generadoras de las emisiones, tipos y cantidad de emisiones previsibles; tecnologías previstas para prevenir y evitar las emisiones; medidas relativas a la prevención, reducción y gestión de los residuos generados...

No cabe duda de que la documentación citada no añade ningún aspecto que no se recoja en la documentación exigida para la solicitud de la AAI. La única peculiaridad deriva de que el art. 12 LPCIC no hace una referencia expresa al término «sanidad ambiental». Sin embargo, es evidente que esta determinación se recoge con una expresión más actualizada en el art. 12 cuando se alude al «tipo y cantidad de las emisiones previsibles de la instalación al aire, a las aguas, al suelo, así como, en su caso, tipo y cantidad de los residuos que se vayan a generar, y la determinación de sus efectos significativos sobre el medio ambiente».

La documentación integrante del proyecto básico como documento para solicitar la AAI es exhaustiva y muchas de sus determinaciones coinciden con la exigida por la solicitud de la licencia de actividades, de forma que carece de sentido exigir una documentación distinta y específica (la relativa a la solicitud de licencia de actividades clasificadas) cuando no añade ningún aspecto distinto al establecido en la documentación exigible para solicitar la AAI. Si bien la LPCIC entiende que las CCAA que han regulado en materia de actividades clasificadas pueden exigir otro tipo de documentación, resulta difícil pensar en cualquier determinación que no esté cubierta por la documentación exigida en el art. 12 LPCIC.

Entrando en el procedimiento para otorgar la AAI, en primer lugar la competencia para otorgarla corresponde a la Administración de la Comunidad Autónoma en cuyo territorio se ubique la instalación de que se trate, y la presentación de la solicitud de la AAI deberá realizarse ante el órgano que la propia Administración autonómica designe al efecto.

Cuando el órgano autonómico entienda que la documentación exigida ha sido cumplimentada debidamente, se abre un periodo de información pública. El art. 16 LPCIC dispone que este trámite será común para los procedimientos cuyas actuaciones se integran en la AAI; si bien entendemos que no existe una integración plena de la licencia de actividades, sin embargo no cabe duda de que el trámite de información pública es también común para la licencia de actividades. El RAMINP prevé un plazo de 10 días para el trámite de información pública y además establece la obligatoriedad de notificación personal a los vecinos inmediatos al lugar del emplazamiento propuesto para la actividad o instalación que se pretende.

Ambas regulaciones no resultan coincidentes ni en el plazo previsto ni en el procedimiento a seguir. El plazo previsto en la LPCIC de 30 días resulta más favorable para cualquier interesado, que podrá formular alegaciones sin necesidad de tener que acreditar interés alguno. Mayor problema plantea la omisión del trámite de notificación personal a los vecinos que se establece en el RAMINP. El art. 29 LPCIC dispone que el procedimiento para el otorgamiento de la AAI «sustituirá» al procedimiento para el otorgamiento de

la licencia de actividades clasificadas, salvo en lo referente a la resolución definitiva de la autoridad municipal. Con arreglo a este precepto, el trámite dirigido a notificar a los vecinos quedaría sustituido por un mero trámite de información pública. Ahora bien el apartado 2 del mismo artículo contiene un «sin perjuicio de las normas autonómicas sobre actividades clasificadas», que permite entender que serán las CCAA a través de sus normas autonómicas las que determinen si este trámite resulta obligatorio o no.

Finalmente por lo que se refiere al procedimiento de otorgamiento de la AAI, el art. 17 LPCIC dispone que concluido el periodo de información pública, se remitirá una copia del expediente, junto con las alegaciones y observaciones recibidas, a los órganos que deban pronunciarse sobre las diferentes materias de su competencia. Y el art. 18 alude al informe del Ayuntamiento en cuyo territorio se ubique la instalación, que tras recibir la documentación citada, debe emitir en el plazo de 30 días un informe «sobre la adecuación de la instalación analizada a todos aquellos aspectos de su competencia».

La primera duda que se plantea gira en torno a cuáles son esos aspectos sobre los que debe informar. Es evidente que no se trata de los aspectos urbanísticos, porque antes del trámite de información pública se prevé en el art. 15 que el Ayuntamiento informe sobre la compatibilidad urbanística de la instalación, informe que además resulta de carácter vinculante como tenderemos ocasión de analizar en otro epígrafe.

El art. 30.2 c) RAMINP también prevé un informe municipal dentro del procedimiento de concesión de licencia de actividades. El contenido de dicho informe acreditará, entre otros extremos, si el emplazamiento propuesto y demás circunstancias están de acuerdo con las Ordenanzas municipales y con lo dispuesto en el mismo RAMINP, así como si en la misma zona, o en sus proximidades, existen ya otras actividades análogas que puedan producir efectos aditivos.

Para determinar el posible contenido del informe y los elementos sobre los que el Municipio puede informar habrá que atenerse a los arts. 25 y 26 LBRL que regulan las competencias de los Municipios. El art. 18 LPCIC prevé la emisión de un informe por parte del Municipio que versará sobre la adecuación de la instalación a las normas ambientales y sanitarias (cabe pensar en las ordenanzas de las zonas declaradas de atmósfera contaminada, control de normas y planes sanitarios, control sanitario del medio ambiente, abastecimiento de aguas, saneamiento de las aguas residuales, ruidos y vibraciones, control sanitario de los edificios y viviendas, etc...)

El informe del Ayuntamiento sobre aspectos de su competencia además no tiene carácter vinculante, porque la LPCIC dispone que en el caso

de que no sea emitido en el plazo de 30 días, proseguirán las actuaciones. Ahora bien, si el órgano autonómico recibe dicho informe antes de dictar resolución, «deberá ser valorado» por el órgano competente de la Comunidad Autónoma. Entiendo que la valoración a la que se alude implica que el órgano autonómico deberá tenerlo en cuenta, de modo que si resuelve en contra o al margen de lo dispuesto en el informe municipal, debería motivar su separación de dicha valoración.

Finalmente el art. 20 LPCIC que regula la propuesta de resolución y el trámite de audiencia dispone que si en el trámite de audiencia se hubiesen realizado alegaciones, se dará traslado de las mismas, junto con la propuesta de resolución, a los órganos competentes para emitir informes vinculantes en trámites anterior, para que a su vez manifiesten lo que estimen conveniente. Cabe plantearse si ha de darse traslado al Municipio. Entiendo que la respuesta debe ser afirmativa porque si bien el informe municipal a que se refiere el art. 18 de la LPCIC no tiene carácter vinculante y por ello, no da lugar a dicho traslado, sin embargo el informe urbanístico previsto en el art. 15 tiene carácter vinculante, por lo que el Municipio tendrá ocasión de pronunciarse nuevamente, pero esta vez, sólo cuando se trate de cuestiones vinculadas al planeamiento urbanístico.

Tras examinar ambos procedimientos cabe entender que en aquellos casos en los que la instalación que se pretende emplazar se halle sometida tanto a la licencia de actividades como a la AAI, sería más acorde con el principio de celeridad y eficacia que la AAI subsumiera la licencia de actividades, dado que en el procedimiento para el otorgamiento de la AAI se incluye el examen de prácticamente todas las determinaciones que se incluyen en la licencia de actividades.

B) El carácter vinculante de la AAI

A pesar de que el capítulo III de la LPCIC introduce los mecanismos para una integración del procedimiento de otorgamiento de AAI, sin embargo la licencia de actividades clasificadas no se integra totalmente en dicho procedimiento, dado que se mantiene la resolución definitiva en manos de la autoridad municipal.

El art. 29 LPCIC establece que la AAI será, en su caso, vinculante para la autoridad municipal cuando implique la denegación de licencias o la imposición de medidas correctoras, así como en lo referente a todos los aspectos medioambientales recogidos en el art. 22.

El Municipio se va a ver vinculado por la resolución relativa a la AAI siempre que sea denegatoria o imponga medidas correctoras u otros aspec-

tos ambientales. Estos aspectos ambientales abarca desde los valores límite de emisión basados en las mejoras técnicas disponibles, hasta medidas de protección del suelo y las aguas, o sistemas para el adecuado tratamiento de emisiones y residuos, medias relativas a las condiciones de explotación en situaciones distintas de las normales como fugas, fallas, etc... Asimismo la resolución autonómica podrá establecer un plan de rehabilitación o proyectos que impliquen la reducción de la contaminación. Incluso cabe establecer condiciones más rigurosas que las que se puedan alcanzar mediante el empleo de las mejoras técnicas disponibles, para alcanzar los requisitos de calidad medioambiental.

En consecuencia el contenido de la AAI puede alcanzar un contenido tan amplio, que poco margen queda en manos de la autoridad municipal. En base a qué motivos podrá denegar la autoridad municipal una licencia de actividades si ha sido concedida la AAI?

El art. 29 LPCI ha intentado con muy buena voluntad preservar la autonomía local otorgando a la autoridad municipal la decisión definitiva sobre la licencias de actividades, pero a su vez regula el contenido de la AAI con un contenido tan amplio, que limita el núcleo de decisión de los municipios, los cuales únicamente podrán realizar una valoración desde una perspectiva urbanística.

Como tendremos ocasión de ver a lo largo del siguiente epígrafe, se han respetado las competencias urbanísticas de los entes locales, pero la competencia sobre la materia ambiental por lo que se refiere a la instalaciones de mayor relevancia ha sido asumida por la Administración autonómica.

III. LICENCIA MUNICIPAL URBANÍSTICA Y AUTORIZACIÓN AMBIENTAL INTEGRADA

1. El control urbanístico de las instalaciones industriales sometidas a la LPCIC

A) Principio de coordinación de dos controles distintos

La AAI integra en una sola resolución administrativa los controles ambientales, pero todas las instalaciones del Anejo I de la LPCIC se hallan sometidas igualmente a otros controles administrativos que no son de carácter ambiental, como puede decirse del control urbanístico que se materializa a través de la licencia urbanística de carácter municipal.

La legislación urbanística establece que todas aquellas actividades de transformación y uso del suelo sean sometidos a una intervención adminis-

trativa municipal (40). El objetivo de la licencia urbanística es asegurar la conformidad de las actividades o instalaciones que se pretenden implantar a la ordenación urbanística.

La LPCIC no integra dentro del procedimiento de otorgamiento de la AAI a la licencia urbanística. Se mantienen como dos procedimientos distintos que dan lugar a distintas resoluciones y sirven a bienes jurídicos distintos.

No existe por lo tanto integración, pero sí mecanismos de coordinación de ambos controles.

La Exposición de Motivos de la LPCIC en su núm. 3 hace una primera referencia al carácter imprescindible de la cooperación interadministrativa para hacer efectiva la exigencia de coordinar los procedimientos de concesión de permisos cuando intervengan varias Administraciones.

Esta coordinación se manifiesta básicamente en un informe del Ayuntamiento que acredite la compatibilidad del proyecto con el planeamiento urbanístico. Este informe garantiza la participación municipal, de forma que entre la documentación de la solicitud de la Autorización ambiental integrada debe figurar necesariamente dicho informe (art. 12.1.b) LPCIC). Se trata de que antes de la iniciación del procedimiento, los Ayuntamientos se pronuncien, a instancia del promotor de la instalación, sobre la adecuación urbanística del proyecto, de forma que se haga constar su conformidad o no a los planes urbanísticos y a la legalidad urbanística en general.

Por otro lado no cabe olvidar que el otorgamiento de la AAI precederá a las demás autorizaciones o licencias que sean obligatorias (art. 11.2 LPCIC), entre las que se encuentra la licencia urbanística. El citado informe urbanístico no sustituye en ningún caso la exigencia de licencia urbanística.

El informe urbanístico de compatibilidad con el planeamiento debe ser solicitado por el interesado en el Ayuntamiento en cuyo territorio se pre-

(40) El art. 242 del Texto Refundido de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana de 26 de junio de 1992 añade: «Estarán sujetos igualmente a licencia los actos de uso del suelo y del subsuelo, tales como las parcelaciones urbanas, los movimientos de tierra, las obras de nueva planta, modificación o estructura o aspecto exterior de las edificaciones existentes, la primera utilización de los edificios y la modificación del uso de los mismos, la demolición de construcciones, la colocación de carteles de propaganda visibles desde la vía pública y los demás actos que señalen los Planes». El art. 178.1 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 sigue siendo el precepto aplicable con carácter supletorio en las Comunidades Autónomas que no han legislado en la materia. El Reglamento de Disciplina Urbanística, aprobado por RD 2817/1978, de 23 de junio, enumera una serie de actuaciones sujetas a licencia urbanística.

Esta enumeración no tiene carácter limitativo, sino enunciativo, de forma que cualquier instalación o actividad que implique un uso urbanístico del suelo, se halla sometida a la exigencia de previa licencia.

tende ubicar la instalación. El Ayuntamiento debe emitir el informe en el plazo máximo de treinta días. Según indica el art. 14 LPCIC, si el Ayuntamiento no se pronuncia en dicho plazo, el interesado podrá suplir el informe acompañando una copia de la solicitud. Si el informe urbanístico fuera negativo, el órgano competente para otorgar la AAI se halla vinculado por dicho informe de forma que deberá dictar una resolución motivada en el sentido del informe; esta resolución pone fin al procedimiento y supone el archivo de las actuaciones (41).

En consecuencia nos encontramos ante un informe de carácter preceptivo y vinculante cuyo contenido si es en sentido negativo a la compatibilidad urbanística del proyecto de instalación, determina el archivo de las actuaciones. El informe negativo será determinante siempre que se haya recibido por el órgano de la Comunidad Autónoma antes del otorgamiento de la Autorización ambiental integrada (art. 15 LPCIC). Cabe entender que el plazo de 30 días para emitir el informe es un plazo indicativo pero que no tiene mayor virtualidad que la de permitir al interesado impulsar el procedimiento de otorgamiento de la AAI presentando una copia de la solicitud en el caso que no se haya omitido dicho informe en el plazo citado. En cualquier caso, el Ayuntamiento puede en cualquier momento antes del otorgamiento de la AAI emitir un informe negativo y de esta manera, poner fin al procedimiento.

Es evidente que esta situación genera un gran inseguridad jurídica, porque puede darse el caso de que se hayan tramitado todas las autorizaciones exigibles que concurren en el complejo procedimiento de otorgamiento de la AAI y, en el último momento, justo el mismo día en que el órgano de la Comunidad Autónoma iba a resolver el procedimiento, el Ayuntamiento presenta su informe urbanístico de carácter negativo.

Consideramos que en aras de respetar la garantía institucional de la autonomía local, el legislador ha cometido un exceso en este sentido. El principio de seguridad jurídica exige certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable y los intereses jurídicamente tutelados, así como la expectativa

(41) El Tribunal Supremo se ha pronunciado en numerosas ocasiones sobre la posibilidad que el RAMINP ofrece al Alcalde para denegar expresa y motivadamente la licencia de actividades por razones de incompatibilidad del uso pretendido con lo dispuesto en los planes de ordenación urbana o en el incumplimiento de Ordenanzas Municipales. En la Sentencia de 23 de abril de 1993 el TS sostiene que el control preventivo de las actividades clasificadas, en cuanto su ejercicio ha de desarrollarse sobre una edificación previa, lleva consigo un control de la legalidad urbanística. Asimismo en la Sentencia de 11 de noviembre de 1998 entiende que debe existir un precepto que de forma inequívoca se oponga a la concesión de la licencia, no pudiendo fundarse la denegación en invocaciones genéricas que no aparezcan apoyadas en un precepto legal.

razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación del poder en la aplicación del derecho, la claridad del legislador y no la confusión normativa. Hubiese sido más acorde con el principio de seguridad jurídica, que el legislador exigiera al Ayuntamiento pronunciarse en un plazo determinado y que la falta de resolución adquiriera un sentido positivo, tal y como concurre en los supuestos de solicitud de licencias urbanísticas.

El art. 18 LPCIC regula un nuevo informe del Ayuntamiento dentro del procedimiento de otorgamiento de la AAI. Este informe del que ya hemos dado cuenta en el epígrafe relativo a la integración de la licencia de actividades clasificadas, se configura como un informe preceptivo pero no vinculante, que ha de ser emitido por el Ayuntamiento en el plazo de 30 días desde que el Ayuntamiento recibe copia del expediente enviado por el órgano competente para otorgar la AAI.

El contenido de dicho informe versará sobre «la adecuación de la instalación analizada a todos aquellos aspectos que sean de su competencia». El problema que se nos plantea es si en este informe se incluyen también los aspectos urbanísticos. En principio parece que no, porque como se ha indicado existe un informe previo de compatibilidad urbanística que ha de acompañarse como documento a la solicitud de AAI. Sin embargo, el art. 18 se refiere a «todos los aspectos» que sean de competencia del Ayuntamiento y, en este sentido, no se excluirían los aspectos urbanísticos. Cabe pensar que no tiene sentido incluir en esta cláusula los aspectos urbanísticos que han sido contemplados previamente y además con carácter vinculante en un informe anterior.

Sin embargo, puede darse la circunstancia que el Ayuntamiento no ha emitido el anterior informe de compatibilidad urbanística y aproveche este trámite para formularlo, o incluso puede suceder que haya una modificación urbanística puntual que afecte y modifique el sentido del anterior informe. En cualquier caso no cabe olvidar que el informe de adecuación urbanística tiene carácter vinculante y por lo tanto, si este nuevo informe del Ayuntamiento contuviera aspectos urbanísticos, el informe adquiriría carácter vinculante en lo relativo a esos concretos aspectos. El art. 18 LPCIC dispone que el informe emitido fuera de plazo pero recibido antes de dictar resolución deberá ser valorado por el órgano competente de la Comunidad Autónoma.

Esta valoración se refiere a los aspectos que no sean de carácter urbanístico, ya sean de protección civil, conservación de caminos, pavimentación y vías públicas sanidad, salubridad e higiene, limpieza viaria y recogida de residuos (es decir, las materias contempladas en los arts. 25 y 26 de la LBRL) pero en ningún caso a las disposiciones relativas al planeamiento urbanístico, que adquieren carácter determinante.

El carácter vinculante del informe urbanístico tiene una consecuencia jurídica relevante: los interesados podrán oponerse a dicho informe, mediante la impugnación de la resolución administrativa que ponga fin al procedimiento de otorgamiento de la AAI, o impugnando directamente el propio informe de carácter negativo, en la medida en que dicho informe impide el otorgamiento de la AAI (art. 24 LPCIC).

B) El informe urbanístico previsto en la LPCIC: su naturaleza jurídica y su relación con la licencia urbanística

La primera cuestión que se suscita en relación al informe urbanístico es si dicho informe vincula al propio Ayuntamiento que lo ha emitido y determina el contenido de la licencia urbanística que en su momento ha de resolver.

Cabe pensar que el Ayuntamiento no podrá denegar la licencia urbanística, si el informe de compatibilidad urbanística emitido en el procedimiento de otorgamiento de la AAI ha sido favorable, y estará obligado a denegar la misma cuando el informe de compatibilidad ha sido negativo. El informe urbanístico es vinculante para la autoridad autonómica encargada de resolver la AAI; sin embargo, hasta qué punto puede resultar vinculante para el Ayuntamiento que lo ha emitido.

Para responder a esta cuestión procede conocer la finalidad de ambas intervenciones administrativas (42): el informe de compatibilidad urbanística y la licencia urbanística. Por lo que se refiere al informe de compatibilidad, éste debe acreditar la compatibilidad del proyecto con el planeamiento urbanístico.

La licencia urbanística es una autorización de carácter real y de naturaleza reglada, es decir, que la Administración no puede disponer de discrecionalidad a la hora de concederla. La Administración debe ceñirse estrictamente a comprobar la conformidad o disconformidad de la instalación proyectada con las disposiciones aplicables, las cuales se encuentran fundamentalmente en el plan urbanístico. En consecuencia, parece que ambas intervenciones tienen el mismo parámetro de control: la legalidad urbanística.

(42) El TS en sentencia de 8 de octubre de 2001 (RJ113/2002) afirma que «La concurrencia de competencias en torno a una misma actuación del administrado no es un fenómeno raro en ningún modelo de administrativo, ni tampoco lo es que el distinto complejo normativo aplicable por uno u otro de los órganos competentes de la Administración pueda conducir a que las autorizaciones otorgadas en determinado campo (explotación de residuos mineros, instalación de estaciones de suministro de ciertos fluidos, pongamos por caso) puedan verse privadas de eficacia práctica ante la ausencia de otras licencias exigibles con distinta finalidad (urbanismo, actividades molestas) aunque se refieran a la misma actividad a desarrollar».

Sin embargo, el problema puede venir de la mano de aquellos supuestos en los que la normativa aplicable experimenta una variación entre el momento del informe de compatibilidad urbanística y el de la resolución de la licencia urbanística. La Jurisprudencia para un caso equiparable como es el de las variaciones sufridas por la normativa entre el momento de la solicitud de licencia y el de la resolución, ha considerado que deben aplicarse las normas vigentes en el momento de la resolución, si ésta se produce dentro del plazo previsto en el art. 9 RSCL, y las vigentes en el momento de la solicitud en caso contrario (43).

En virtud de esta doctrina, la resolución sobre la licencia urbanística deber hacerse de acuerdo con las normas vigentes en el momento de dicha resolución, de forma que si ha habido una variación con respecto a la normativa aplicable en el momento del informe de compatibilidad urbanística, la licencia se otorgará o denegará de acuerdo con esta nueva normativa. Ahora bien, si la licencia urbanística no se resuelve en plazo, entonces cabría pensar que la licencia debería respetar lo dispuesto en el informe de compatibilidad urbanística.

De la lectura de la Ley se deriva una segunda cuestión que puede resultar polémica. Si la Administración Local no ha emitido el informe de compatibilidad urbanística y la autoridad autonómica ha resuelto a favor del otorgamiento de la AAI, ¿puede el Ayuntamiento denegar la licencia urbanística? En principio la respuesta sería afirmativa porque la licencia urbanística tiene una finalidad distinta a la autorización ambiental y ambas tratan de servir a objetos jurídicos de carácter diverso. Además no cabe olvidar que en este caso en la resolución relativa a la autorización ambiental no ha sido determinante el informe de compatibilidad urbanística que no se ha emitido por la autoridad municipal encargada de hacerlo (44). En la prác-

(43) En la Sentencia de 2 de febrero de 1989, el TS sostiene que esta doctrina tiene la finalidad de que «tratándose de una materia eminentemente reglada, no quede al arbitrio de aquella (la Administración) eludir la aplicación de la normativa procedente a través del expeditivo procedimiento de dilatar la decisión con trámites que pueden ser innecesarios o con una actividad que puede dar lugar a la vigencia de un régimen urbanístico nuevo que impida la concesión».

El TS admite en estos casos la denegación de licencias cuando entiende que «la Administración municipal ha actuado correctamente al resolver conforme al planeamiento nuevo ya que lo ha hecho dentro del plazo, sino contar para ello el tiempo en que el procedimiento estuvo paralizado para obtener la autorización de la Administración aeronáutica y, aparte de que no se ha efectuado denuncia de mora ante la Comisión Territorial de Urbanismo...» (STS de 25 de mayo de 2001, RJ 3797).

(44) No cabe olvidar que las Administraciones Públicas están obligadas a dictar resolución expresa en todos los procedimientos y a notificarla cualquiera que sea su forma de iniciación (art. 42 LPAC). De forma que si no se emite el informe preceptivo la responsabilidad recaerá sobre los titulares de las unidades administrativas y del personal al servicio de la Administración municipal que tuviese a su cargo la emisión de dicho informe (art. 41 LPAC).

tica, este supuesto puede generar situaciones como la del promotor de la instalación que tras un costoso procedimiento ha logrado que se le conceda la AAI y se encuentra con una resolución denegatoria emanada por el Ayuntamiento porque considera que su proyecto no se adecua al planeamiento urbanístico.

Del planteamiento de este tipo de hipótesis se infiere que por mucho que la LPCIC haga referencia a la necesidad de coordinar la intervención de las distintas Administraciones públicas, pueden concurrir situaciones indeseables e injustas fruto de la descoordinación entre distintas Administraciones públicas.

Para evitar la indefensión y frustración de quien ha cumplido puntualmente todas sus obligaciones en el procedimiento, puede plantearse como solución la viabilidad de que la licencia urbanística sea tramitada simultáneamente a la AAI; no podemos olvidar que todas las instalaciones sometidas a la AAI en el Anejo I de la LPCIC se hallan sometidas a la imperiosa necesidad de solicitar una licencia urbanística. En consecuencia, la precedencia de la autorización ambiental integrada debe ser cuestionada (45).

Las Administraciones públicas, en sus relaciones, deben regirse por el principio de colaboración y cooperación, y deben actuar guiados por los criterios de eficiencia y servicio a los ciudadanos. Mal servicio se ofrece al ciudadano que en aras a iniciar una actividad industrial cumple todas sus obligaciones formales y materiales y transcurrido el plazo de un año desde que se presentó su proyecto, el Ayuntamiento le notifica que su proyecto no es viable porque contraviene las previsiones del plan urbanístico. La concesión de la AAI ha suscitado en el promotor la legítima confianza en la persistencia de una determinada situación.

La tramitación de la AAI debería integrar en consecuencia, aquéllos trámites para la concesión de la licencia urbanística que por su carácter permitieran una impulsión simultánea, de manera que se abrevien los plazos y no se multipliquen los trámites. (46)

(45) Vid. en este sentido, Borja LÓPEZ-Jurado y Ruiz de Apodaca, *La autorización ambiental...* op. cit., p. 325. En esta obra se mantiene la necesidad de examinar la precedencia temporal de la AAI desde el prisma del principio de celeridad, que rige para los trámites de un mismo procedimiento en los términos del artículo 75 de la Ley 30/1992, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPAC).

(46) El TS en sentencia de 24 de marzo de 2000 (RJ 1036), al referirse al art. 22.3 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, que establece la precedencia de la licencia de apertura respecto de la licencia urbanística, sostiene que «tal previsión no legitima la denegación de dicha licencia de obras, o dicho en otros términos, no es causa de denegación sino que lo procedente es la necesaria tramitación previa del expediente de actividad. Y

En nombre de los principios de eficiencia y coordinación, debería permitirse la posibilidad de impulsar simultáneamente muchos de los trámites que tienen la misma finalidad, reservando cada una de las resoluciones a los órganos competentes en función de la materia, de manera que el Ayuntamiento pudiera tener la última palabra en la concesión de la licencia urbanística pero dentro del mismo procedimiento de concesión de la AAI.

La LPCIC en su art. 11.2 dispone que el otorgamiento de la AAI, así como su modificación «precederá» en su caso a las demás autorizaciones sustantivas o licencias que sean obligatorias y cita entre otras, la autorizaciones sustantivas de las industrias, la licencia municipal de actividades clasificadas, pero no menciona las licencias urbanísticas, de modo que cabe entender que cada Comunidad Autónoma en el ejercicio de competencias legislativas en materia de urbanismo, tendrá posibilidad de integrar en el procedimiento de AAI el otorgamiento de las licencias urbanísticas; ahora bien entiendo que la garantía institucional de la autonomía local debe quedar garantizada atribuyendo un papel decisivo a los Ayuntamientos. En este sentido la Exposición de Motivos de la LPCIC es muy expresiva cuando dispone que «se mantiene en todo caso el pronunciamiento final de la autoridad municipal sobre la propia concesión de la licencia».

Finalmente es necesario aludir a la situación que cabe plantear si cuando la Administración municipal tiene que emitir el informe de compatibilidad urbanística, la concesión de licencias ha sido suspendida (47) ya sea forma

la pura alteración del orden cronológico del otorgamiento de las licencias para una estación de servicio no constituye motivo de anulación, siempre que, al final, ambas resulten procedentes».

También en la STS de 26 de marzo de 2001 (RJ 6609), el TS hace referencia a la posibilidad de un trámite simultáneo de ambas autorizaciones «La jurisprudencia, desde antiguo, aunque reconoce la sustantividad de ambas licencias, declara su interdependencia en el supuesto del indicado precepto (STS de 6 de abril de 1961), y justifica la subordinación de la de obras a la de apertura invocando el interés del peticionario, para quien la anticipada autorización podría suponer evidentes perjuicios, de no obtenerse luego la de industria (SSTS de 16 de noviembre de 1971, 8 de febrero de 1977 y 27 de junio de 1979, entre otras muchas). La licencia de apertura ha de obtenerse con anterioridad, o, por lo menos, simultáneamente, a la licencia urbanística (STS 28 de octubre de 1989). A tenor del artículo 22.3 RSCL, no es la licencia de apertura la que se subordina a la de obras, sino al revés, debiendo solicitarse aquella con anterioridad o, por lo menos, al mismo tiempo que ésta (SSTS de 3 de enero y 21 de septiembre de 1985, 20 de febrero de 1989, 18 de junio de 1990, 15 de julio de 1992 y 26 de julio de 1996. Esta dependencia deriva de la primacía del destino específico de la construcción sobre la obra misma (STS 11 de diciembre de 1997))».

(47) La suspensión de licencias está prevista en la legislación urbanística con el objeto de que las futuras determinaciones del Plan urbanístico que está en fase de redacción, no puedan resultar hipotecadas, desvirtuadas por la concesión de licencias que pueden resultar contrarias a las previsiones que pueden resultar del nuevo Plan. Esta medida regulada en el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 así como en el Reglamento de Planeamiento urbanís-

facultativa (por cambio de planeamiento) o automática (por acuerdo de aprobación inicial del planeamiento). En estos casos es evidente que la Administración no puede informar sobre la adecuación al nuevo plan que se pretende aprobar, porque hasta que haya una aprobación definitiva del Plan y se proceda a su publicación (48), éste no adquiere carácter normativo. Por ello en este caso, cuando se reanuda la concesión de licencias, la Administración municipal podrá denegar dicha licencia amparándose en que la instalación que se pretende implantar y que ha obtenido previamente la AAI, contraviene el planeamiento urbanístico.

Para evitar las dificultades inherentes a este proceso, podría considerarse adecuado acudir a los denominados «convenios urbanísticos (49)» o acuerdos suscritos entre la Administración y los particulares, en relación con la formulación y aprobación de los planes urbanísticos u otros instrumentos de ordenación o gestión urbanística.

Estos convenios de planeamiento incorporarán una valoración suficiente de la razonabilidad y conveniencia de lo acordado entre el particular promotor de la instalación y la Administración municipal en lo concerniente a las condiciones urbanísticas de la instalación. Ahora bien, tales convenios no podrán incluir compromisos contrarios a normas de obligado cumplimiento o a determinaciones que incorpore el planeamiento que se vaya a

rico (art. 117 y 118) tiene carácter cautelar y adquiere un efecto automático con la aprobación inicial de los planes, siempre que las nuevas determinaciones supongan modificación del régimen urbanístico vigente

El mecanismo de suspensión puede acordarse voluntariamente por el plazo máximo de un año en áreas determinadas con el fin de estudiar la formación de Planes, Normas Subsidiarias o Estudios de Detalle o su reforma. Ahora bien, la suspensión será obligatoria y automática a partir de la aprobación inicial de un nuevo Plan, Norma o Estudio de Detalle en aquellas áreas cuyo régimen urbanístico vaya a ser modificado por el instrumento de tramitación.

(48) El art. 70.2 LBRL exige en su nueva redacción la publicación en el Boletín Oficial de la Provincia de las normas de los planes que sean aprobados definitivamente por los entes locales. Sin embargo, el art. 124.1 del TRLS de 1992 exige la publicación del texto del acuerdo de aprobación definitiva para los planes cuya aprobación definitiva corresponda a los órganos autonómicos

(49) Vid. la STS de 31 de enero de 2002 (RJ 2225) que diferencia entre convenios de gestión y convenios de planeamiento. El TS sostiene que «En la sentencia de 15 de marzo de 1997 aclaramos la diferencia que existe entre los Convenios de gestión urbanística y los Convenios de planeamiento. Los primeros se concluyen para la gestión o ejecución de un planeamiento ya aprobado mientras que los Convenios de planeamiento, como el que ahora se enjuicia, constituyen una manifestación de una actuación convencional frecuente en las Administraciones Públicas. Tiene por objeto la preparación de una modificación o revisión del planeamiento en vigor. Aunque el convenio o acto convencional de planeamiento se dirige a preparar y poner en marcha una alteración del plan, el convenio constituye una realidad o acto sustantivo independiente del procedimiento de modificación o revisión del Plan de que se trata.

aprobar, de modo que su contenido quedará sometido a la condición de que el plan que se vaya a aprobar haga posible su cumplimiento.

El TS (50) ha señalado que *«La finalidad de un convenio de planeamiento es pues, precisamente, la de lograr una modificación futura de la ordenación urbanística existente. El resultado final que contemplan suele mostrar, por ello, una contradicción material con las normas de planeamiento vigentes en el momento en que se suscriben, ya que los mismos se fundamentan en la indudable potestad («potestas variandi») que ostenta la entidad local para iniciar discrecionalmente la modificación o, en su caso, revisión del planeamiento con vistas a adaptarlo a las exigencias cambiantes del interés público. Es claro, no obstante, que la modificación debe ir encaminada a la satisfacción de dicho interés, con el control de los Tribunales de este orden jurisdiccional y debe respetar, además, el procedimiento establecido en cada caso para la modificación de la normativa de planeamiento de que se trate (artículo 45 y siguientes del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 9 de abril de 1976 y 154 y siguientes del Reglamento de Planeamiento. No puede existir, a la luz de lo expuesto, una tercera figura de convenios urbanísticos caracterizados por contradecir las normas de planeamiento supraordenadas a ellos sin contemplar una modificación futura de éstas, ya que tales convenios serían nulos (artículos 57 y 58 del TRLS) por contradecir lo dispuesto en la Ley».*

El incumplimiento por parte de la Administración de los acuerdos adoptados en el convenio deberá responder a criterios objetivos de interés público que deberán ser perfectamente acreditados, y no a una mera decisión arbitraria (51).

(50) Sentencia de 24 de junio de 2000.

(51) En la STS de 13 de diciembre de 2000, el Tribunal entiende que la Administración ha de indemnizar al promotor por el incumplimiento de lo convenido: «La cuestión de fondo se limita a determinar si el incumplimiento de las obligaciones contraídas por el Ayuntamiento de Murcia debe considerarse imputable a éste y a señalar las bases del resarcimiento debido a los recurrentes. En cuanto al primer punto, hemos de confirmar las apreciaciones de la sentencia de instancia. Es cierto que la efectividad del convenio exigía una modificación del Plan General de Ordenación Urbana de Murcia, pero la Corporación demandada no puede considerarse ajena a él puesto que, aunque su aprobación definitiva se produjo por Orden Ministerial, en dicho trámite no se alteró la edificabilidad concedida a la finca de los hoy recurrentes en los acuerdos de aprobación inicial y provisional, actos de competencia exclusivamente municipal, en los que se desconocía lo pactado con anterioridad. El incumplimiento imputable al Ayuntamiento de Murcia excluye la aplicación de la citada cláusula cuarta y somete la determinación del resarcimiento a las reglas generales aplicables al incumplimiento de las obligaciones que, en este caso ha de conducir al reconocimiento a favor de los recurrentes de la situación patrimonial que les habría correspondido si el Ayuntamiento hubiera cumplido con lo que se comprometió».

2. La impugnación del informe urbanístico

La LPCIC establece un régimen peculiar de impugnaciones que afecta al tema objeto de estudio. El art. 24 LPCIC contiene tres reglas, una la relativa a la impugnación de informes vinculantes, otras a la impugnación en vía administrativas de la resolución y finalmente, a la impugnación en vía contenciosa.

Por lo que se refiere a la primera modalidad de impugnación, se establece que los interesados podrán oponerse a los informes vinculantes emitidos en el procedimiento mediante la impugnación de la resolución administrativa que ponga fin al procedimiento de otorgamiento de la autorización ambiental integrada, sin perjuicio de lo establecido en el art. 107.1 de la Ley 30/92, «para los casos en que los citados informes vinculantes impidiesen el otorgamiento de dichas autorización»

La regla general en el ordenamiento jurídico-administrativo es que sólo son impugnables en vía contencioso-administrativa los actos definitivos, es decir, los acuerdos o resoluciones que ponen fin a un procedimiento administrativo o que, implican una decisión definitiva. Se admite sin embargo que los actos de trámite pueden ser directamente impugnados en algunas circunstancias.

La LPCIC en su art. 24 se limita a formular una de estas circunstancias, la relativa a los informes vinculantes que impiden el otorgamiento de la autorización. Ahora bien, el art. 107 de la Ley 30/92 establece otras dos motivos que determinan la posibilidad de impugnar los actos de trámite: cuando ponen fin a la vía administrativa y producen indefensión, y, el caso de que dicho acto de trámite produzca perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos. ¿Cabe una interpretación restrictiva del art. 24 LPCIC que impida la impugnación de los actos de trámite en los dos últimos supuestos citados?

En principio entendemos que el art. 107 constituye una garantía a favor de los ciudadanos que no cabe ser excepcionado (52), de forma que si el informe vinculante puede causar indefensión o perjuicio irreparable a los derechos o intereses legítimos podrá ser impugnado de forma independiente. No cabe olvidar que la regla de la inimpugnabilidad de los actos de trámite tiene valor puramente procesal; su finalidad es evitar su utilización para paralizar o interrumpir el procedimiento. El art. 25 de la LJCA ha ampliado la posibilidad de impugnar los actos de trámite que producen un «perjuicio

(52) El TS ha mantenido que tal categoría de actos debe ser interpretada con criterio limitado y restrictivo, de forma favorable a la tutela judicial efectiva (RJ 2001/1147 y RJ 1999/114).

irreparable a derechos o intereses legítimos». En consecuencia, lo determinante para decidir si un acto de trámite puede ser o no recurrido de forma autónoma, debe ser la consideración de que los perjuicios que produce pueden ser o no reparadas.

La posible impugnación del informe vinculante no obsta a la obligatoriedad de la Administración de resolver el procedimiento mediante resolución expresa (53).

Por lo que se refiere a los informes relacionados con el tema objeto del presente estudio, cabe decir que la posibilidad de impugnación independiente del informe vinculante únicamente se aplicará al informe de incompatibilidad urbanística, porque como ya se ha indicado el art. 15 LPCIC establece la obligatoriedad de dicho informe «el Ayuntamiento en cuyo territorio se ubique la instalación deberá emitir el informe...». Además es evidente que el informe urbanístico de carácter negativo determina la imposibilidad de seguir el procedimiento, porque el mismo art. 15 LPCIC obliga al órgano competente para otorgar dicha autorización a dictar resolución motivada y poner de esta forma fin al procedimiento y el archivo de actuaciones. En consecuencia este informe vinculante de carácter negativo pone fin al procedimiento, y además aunque se haya previsto un plazo de 30 días para emitirlo, su virtualidad para poner fin al procedimiento se proyecta justo hasta antes del otorgamiento de la autoridad ambiental integrada.

Es evidente por lo tanto que este informe negativo pone fin al procedimiento. Ahora bien, si el informe vinculante de compatibilidad urbanística resulta positivo, ¿cabe ser impugnado por terceros interesados? En este caso, el informe vinculante no pondría fin al procedimiento y, sin embargo, podría generar indefensión o perjuicios irreparables a derechos o intereses legítimos de terceros. Es evidente que si interpretamos el art. 24.1 LPCIC con carácter restrictivo estos terceros afectados deberían esperar a la resolución final para impugnar el informe generándose en muchos casos situaciones de indefensión. En este sentido, se impone la aplicación del art. 107 LPAC que permitiría la impugnación del informe como acto de trámite cualificado desde el momento en que pueda generar indefensión o perjuicios también a tercero.

Por lo que se refiere al informe del Ayuntamiento previsto en el art. 18 LPCIC sobre la adecuación de la instalación a todos aquellos que sean de su competencia, no tiene carácter vinculante y, por tanto, tampoco será recurrible en virtud del art. 24.1 LPCIC de forma separada a la resolución final.

(53) Vid. en ese sentido, el art. 42.1 LPAC y el art. 24 LPCIC.

Con relación a la impugnación de la resolución en vía administrativa, también se prevén determinaciones concretas frente a los informes vinculantes. El apdo 2. del art. 24 indica que «Cuando la impugnación, en vía administrativa, de la resolución que ponga fin al procedimiento de otorgamiento de la autorización ambiental integrada afecte a las condiciones establecidas en los informes vinculantes, el órgano de la Comunidad Autónoma competente para resolver el recurso dará traslado del mismo a los órganos que los hubiesen emitido, con el fin de que éstos, si lo estiman oportuno, presenten alegaciones en el plazo de quince días. De emitirse en plazo, las citadas alegaciones serán vinculantes para la resolución del recurso».

En este caso, el recurrente, ya sea solicitante de la AAI o cualquier otro que acredite un interés legítimo, podrán impugnar entre otras, alguna/s de las determinaciones impuestas en el informe de compatibilidad y la Administración local autora de dicho informe tendrá derecho a formular alegaciones que si se emiten en el plazo de quince días, tendrán también carácter vinculante para la resolución del recurso.

En este supuesto el plazo de quince días resulta determinante, porque en caso contrario el órgano competente para resolver el recurso administrativo podrá dictar una resolución que puede llegar a ser contradictoria con el informe vinculante que en su día emitió el Municipio.

Es evidente que el legislador pretende obligar a la Administración municipal a dictar una resolución expresa, pero quizás resulte excesivo atribuir a la Administración autonómica la posibilidad de modificar el sentido del informe y contrariarlo en vía de recurso administrativo, cuando la Administración municipal no ha emitido las alegaciones en el plazo de quince días. En cualquier caso, al Ayuntamiento cuyo informe se ha visto desplazado por la resolución de la AAI, le queda la posibilidad de recurrir en vía contencioso-administrativo contra dicha resolución autonómica. (54) El art. 19.2.e) LJCA legitima a las Entidades Locales territoriales para impugnar los actos emanados de los órganos autonómicos que afecten al ámbito de su autonomía.

Como aprecian LÓPEZ JURADO y RUIZ DE APODACA (55), el legislador no ha sido totalmente fiel a la Directiva IPPC y se ha olvidado introducir en este precepto otros dos supuestos: las resoluciones de modificación de la autorización ambiental y las autorizaciones de modificación sustancial

(54) El art. 44 de la LJCA establece que en los litigios entre Administraciones públicas no cabe interponer recurso en vía administrativa, pero sí recurso contencioso-administrativo, tras un requerimiento para que anule o revoque el acto, haga cesar o modifique la actuación material o inicie la actividad a que esté obligada.

(55) LÓPEZ JURADO y RUIZ DE APODACA, *La autorización...*, op. cit., p. 261 y 262.

de las instalaciones. Una interpretación teleológica del precepto determina la inclusión de estos dos supuestos en el art. 24 LPCIC.

Respecto a la vía contencioso-administrativa, el art. 24.3 LPCIC prevé que «Si en el recurso contencioso-administrativo que se pudiera interponer contra la resolución que ponga fin a la vía administrativa se dedujeran pretensiones relativas a los informes preceptivos y vinculantes, la Administración que los hubiera emitido tendrá la consideración de codemandada», conforme a lo establecido en la LJCA (56). Esta previsión resulta coherente con lo dispuesto en el art. 21 LJCA que considera parte demandada a las personas o entidades cuyos derechos o intereses legítimos pudieran quedar afectados por la estimación de las pretensiones del demandante.

Si la demanda se dirige frente al acto administrativo denegatorio de la AAI (denegación motivada por el carácter negativo del informe de compatibilidad urbanística), la Administración local no puede verse privada de ser parte en un proceso donde se ventila un asunto de estricta competencia local, cual es el control de la compatibilidad urbanística de una instalación con el planeamiento urbanístico.

CONCLUSIONES

La Ley 16/2002 formula, en su Exposición de Motivos, dos principios que van a intentar vertebrar la articulación de la autorización ambiental integrada con el resto de autorizaciones o controles concurrentes emanados de distintas Administraciones públicas ante la implantación de una instalación generadora de impacto ambiental. Uno de estos principios es la integración y coordinación de los distintos actos de control con el objeto de simplificar el procedimiento de puesta en funcionamiento de este tipo de instalaciones.

El segundo principio que cabe destacar por lo que a nuestro tema se refiere es el respeto de la garantía institucional de la autonomía local.

Ahora bien, ambos principios quedan bastantes desvirtuados a lo largo del articulado de la LPCIC.

(56) La Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa de 1998 suprime la figura del coadyuvante que era quien en posesión de un mero interés directo podía comparecer en el proceso al lado de una Administración pública para defender el acto impugnado, pero en una postura subordinada y no autónoma. Ahora quien posee el interés legítimo o el derecho es considerado demandado y puede comparecer en el proceso y realizar de forma autónoma todas las actuaciones propias de éste. Vid. PERA VERDAGUER, F., *Comentarios a la Ley de lo Contencioso administrativo, Ley 29/1998, de 13 de julio*, Ed. Bosch, 6ª ed., Barcelona, 1998, pp. 242 y 243; GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa (Ley 29/1998, de 13 de julio)*, 3ª ed., Civitas, 2 vols., Madrid, 1998, pp 553 y ss.

La integración impuesta por la LPCIC en su art. 11.1.b) no sustituye y aglutina todo el conjunto de autorizaciones de carácter ambiental; se mantiene la licencia de actividades clasificadas como una autorización distinta en manos de los entes locales. Confiemos en que las Comunidades Autónomas procedan a realizar una verdadera integración a través de la normativa autonómica, tal y como se ha regulado por la Comunidad Catalana cuya legislación integra la licencia de actividad clasificada en el procedimiento de autorización ambiental integrada. En la Ley catalana corresponde al órgano ambiental competente de la Administración de la Generalidad resolver la autorización ambiental, pero se garantiza la intervención del Ayuntamiento donde se vaya a implantar la actividad o instalación. Ahora bien, en las actividades de incidencia ambiental moderada, es el Ayuntamiento quien resuelve la licencia ambiental, que es única e integra la licencia de actividades.

La LPCIC atribuye a la Administración municipal su competencia para emitir la resolución definitiva en materia de actividades clasificadas, pero si tenemos en cuenta el contenido mínimo de la AAI, así como las obligaciones particulares que el Gobierno puede imponer para determinadas actividades, cabe plantearse si debe mantenerse la exigencia de la licencia de actividades para aquellas instalaciones sometidas a la AAI. La licencia de actividades pierde sustantividad porque difícilmente podrá el Ayuntamiento objetar la concesión de la licencias de actividades una vez concedida la AAI. La licencia de actividades no añade aspectos determinantes no previstos en la AAI.

Parece más acorde en el contexto actual considerar que la LPCIC establece un régimen actualizado del RAMINP para las instalaciones de mayor impacto ambiental, por lo que sería deseable la plena sustitución de la licencia de actividades para aquellas instalaciones sometidas a la AAI. Por lo que se refiere a las actividades de menor impacto ambiental debería aprobarse una nueva regulación que acogiera y plasmara la nueva y dinámica concepción del medio ambiente, creando un procedimiento más sencillo y rápido con una intervención decisiva de los Ayuntamientos.

Con relación a la licencia urbanística, la LPCIC no sólo no la integra en el procedimiento de concesión de la AAI, sino que no se establece ningún mecanismo de coordinación entre ambas autorizaciones, que siguen configurándose como procedimientos distintos y autónomos.

El único medio de integración es el informe de compatibilidad urbanística previsto como informe vinculante en el procedimiento de concesión de la AAI. Si bien este informe garantiza la participación municipal, que deberá acreditar la compatibilidad del proyecto con el planeamiento urbanístico, sin embargo no sustituye en ningún caso la exigencia de la licencia urbanística.

Este informe resulta preceptivo y vinculante, de modo que si el Municipio informa negativamente, se pone fin al procedimiento y se archivan las actuaciones. Si bien el plazo para emitir el informe es en principio de 30 días, se faculta al Ayuntamiento para emitirlo en cualquier momento antes del otorgamiento de la AAI. Esta atribución genera una gran inseguridad jurídica, porque si transcurrido el plazo de 30 días el Ayuntamiento no ha emitido informe alguno, el solicitante puede tener una expectativa razonablemente fundada de que la AAI le va a ser concedida y, sin embargo, encontrarse que justamente cuando se han cumplido todos los trámites y el órgano autonómico debe resolver el otorgamiento de la AAI, el Ayuntamiento remite un informe negativo de compatibilidad urbanística, que determinará la denegación de la AAI.

A esto se añade que como la AAI es una autorización previa a la licencia urbanística, nada obsta a que una vez concedida la AAI por el órgano autonómico competente, sea denegada la licencia urbanística para la instalación pretendida. La LPCIC no establece ninguna conexión en este sentido y el Ayuntamiento concederá o denegará la licencia urbanística adoptando únicamente como parámetro de control la legalidad urbanística y el planeamiento urbanístico en vigor. En la mayoría de los casos no se plantearán mayores problemas porque a través del informe de compatibilidad urbanística, el Ayuntamiento tendrá ocasión de pronunciarse sobre la viabilidad urbanística de la instalación. Sin embargo, una modificación del planeamiento urbanístico en el periodo que transcurre entre la emisión del informe urbanístico y la concesión de licencia urbanística puede suscitar numerosos problemas.

Para evitar que el solicitante se encuentre con la imposibilidad de iniciar la actividad autorizada a través de la AAI, debería permitirse que en la tramitación de la AAI se integraran los trámites para la concesión de la licencia urbanística que por su naturaleza permitieran una impulsión simultánea. Si bien también en este caso debería preservarse la autonomía local, garantizando la intervención municipal en la decisión última sobre la concesión de la licencia urbanística.