

LA REGULACIÓN DEL PROCEDIMIENTO PARA LA OBTENCIÓN DE LA AUTORIZACIÓN AMBIENTAL INTEGRADA EN LA LEY DE PREVENCIÓN Y CONTROL INTEGRADOS DE LA CONTAMINACIÓN

ÍNIGO LAZCANO BROTONS

SUMARIO: I. PRINCIPIOS GENERALES: 1. La exigencia de obtención de permiso escrito: la autorización ambiental integrada 2. Naturaleza y finalidad de la autorización ambiental integrada. 3. La regulación del procedimiento de obtención de la autorización ambiental integrada. — II. INICIACIÓN: 1. Contenido de la solicitud. 2. Presentación de la solicitud. 3. El informe urbanístico previo. — III. INSTRUCCIÓN: 1. Los actos de instrucción en la LPCIC. 2. Información pública. 3. Informes: A) Régimen general. B) Informe del Ayuntamiento. C) Informe del organismo de cuenca. D) Impugnación de los informes. 4. Trámite de audiencia. 5. Propuesta de resolución. — IV. TERMINACIÓN: 1. Resolución expresa: A) Resolución favorable: el contenido de la autorización ambiental integrada. B) Resolución expresa denegatoria. 2. Notificación de la resolución. 3. Publicidad. 4. Silencio desestimatorio. 5. Otros modos de terminación del procedimiento. 6. Recursos. — BIBLIOGRAFÍA.

I. PRINCIPIOS GENERALES

1. La exigencia de obtención de permiso escrito: la autorización ambiental integrada

Para hacer efectiva la prevención y el control integrados de la contaminación, la Directiva 96/61/CE, de 24 de septiembre de 1996, trata de supeditar la puesta en marcha de determinadas instalaciones a la obtención de un permiso escrito. Permiso que, como señala el apartado 1 de la Exposición de Motivos de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación (en adelante, LPCIC), deberá concederse de forma coordinada cuando en el procedimiento intervengan varias autoridades competentes. Este permiso es lo que la LPCIC va a denominar autorización ambiental integrada.

La Directiva 96/61/CE es una directiva cuyo contenido va a influir, entre otros aspectos, en el procedimiento administrativo a seguir en relación con una pluralidad de autorizaciones ambientales que afectan a sectores bien diversos de la industria y de la actividad económica (PERDIGÓ SOLA, 2002, 78). Pero en ningún momento se establece en dicha norma europea que el permiso escrito al que se refiere haya de integrar necesariamente «todas» las autorizaciones ambientales preexistentes en el ordenamiento interno, ni que tenga, en consecuencia, que existir un «único procedimiento» con tal finalidad (FERNÁNDEZ DE GATTA, 1999, 31; CHINCHILLA MARÍN, 2002, 48). Ha de tenerse en cuenta, por ejemplo, que tales objetivos hubieran podido exigir, para su aplicación en el caso español, incluso una reforma constitucional (MARTÍN MATEO, 1998, 182).

En realidad, la ordenación del procedimiento administrativo concreto a seguir para obtener ese permiso (dejando aparte la regulación del contenido y de la forma de las solicitudes y de las resoluciones) recibe en la Directiva 96/61/CE un tratamiento muy escueto: una referencia a la necesidad de coordinación (art. 7) y otra a la necesidad de un trámite de información pública (art. 15.1). Esto corresponde a una visión muy estrecha y limitada de lo que debiera ser un enfoque integrado (FUENTES BODELÓN, 1997, 56). El Proyecto de Directiva sí se caracterizaba por un acentuado carácter procedimental, llegando incluso a regular el tema de los plazos de resolución (6 meses), pero la influencia alemana operada en el momento de elaboración de esa normativa produjo la superación de un cierto procedimentalismo inicial para desembocar en una regulación más vinculada a contenidos materiales obligatorios que a cuestiones de tramitación (FUENTES BODELÓN, 1999, 171; PÉREZ FERNÁNDEZ, 2000, 173). Es, por lo tanto, en el campo procedimental donde se ha dejado al legislador interno gozar de un mayor ámbito de actuación en esta materia. Se trataría de una manifestación más del influjo del principio de subsidiariedad en el ordenamiento comunitario (VALENCIA MARTÍN, 1997, 144).

Los titulares de las instalaciones en donde se desarrolle alguna de las actividades industriales incluidas en el ámbito de aplicación de la LPCIC deberán disponer de una autorización ambiental integrada (art. 5.a LPCIC). Esas actividades industriales (se desarrollen en instalaciones de titularidad pública o privada) son las incluidas en las categorías enumeradas en el anejo 1 de la LPCIC, con excepción de las instalaciones o partes de las mismas utilizadas para la investigación, desarrollo y experimentación de nuevos productos y procesos (art. 2 LPCIC). Se somete a autorización ambiental integrada la construcción, montaje, explotación o traslado, así como la modificación sustancial, de tales instalaciones (art. 9 LPCIC), en una alusión a distintas operaciones que, en contra de lo que parece perse-

guirse por la ley, introduce imprecisión más que otra cosa (PERDIGÓ SOLA, 2000, 88).

Los titulares de las instalaciones existentes, esto es, aquéllas, según el art. 3.d LPCIC, en funcionamiento y autorizadas con anterioridad a la fecha de entrada en vigor de la LPCIC (3 de julio de 2002) o que hayan solicitado las correspondientes autorizaciones y se pongan a funcionar a más tardar doce meses después de dicha fecha (3 de julio de 2003), deberán adaptarse a esta ley antes del 30 de octubre de 2007. En esa fecha habrán de contar ya con la pertinente autorización ambiental integrada (disposición transitoria primera LPCIC). Los que presenten las solicitudes para instalaciones nuevas con posterioridad a la entrada en vigor de la LPCIC deberán obtener ya esta autorización ambiental integrada, así como los que habiendo solicitado con anterioridad a esa fecha las solicitudes no se pongan a funcionar antes del 3 de julio de 2003.

2. Naturaleza y finalidad de la autorización ambiental integrada

La autorización ambiental integrada es la resolución del órgano competente de la Comunidad Autónoma en la que se ubique la instalación, por la que se permite, a los solos efectos de la protección del medio ambiente y de la salud de las personas, explotar la totalidad o parte de una instalación, bajo determinadas condiciones destinadas a garantizar que la misma cumple el objeto y las disposiciones de la LPCIC. Tal autorización podrá ser válida para una o más instalaciones que tengan la misma ubicación y sean explotadas por el mismo titular (art. 3 b LPCIC).

La autorización ambiental integrada es una nueva figura de intervención administrativa que sustituye y aglutina a un conjunto disperso de autorizaciones de carácter ambiental exigibles hasta el momento (apartado 1 de la Exposición de Motivos LPCIC), pero no a todas. La existencia de la autorización ambiental integrada pretende integrar en un solo acto de intervención administrativa todas las autorizaciones existentes en materia de producción y gestión de residuos, incluidas las de incineración de residuos municipales y peligrosos y, en su caso, las de vertido de residuos; de vertidos a las aguas continentales, incluidos los vertidos al sistema integral de saneamiento, y de vertidos desde tierra al mar, así como las determinaciones de carácter ambiental en materia de contaminación atmosférica, incluidas las referentes a los compuestos orgánicos volátiles (art. 11.1.b LPCIC). A estos procedimientos de autorización iniciados ya antes de la entrada en vigor de la LPCIC (3 de julio de 2002) no les será la misma de aplicación, rigiéndose por la legislación sectorial aplicable tanto su otorgamiento como su renovación, sin perjuicio de lo establecido en la LPCIC para las modi-

ficaciones sustanciales (disposición transitoria segunda LPCIC) y la necesaria adaptación de todas las instalaciones a lo dispuesto en esta ley antes del 30 de octubre de 2007.

De lo que se trata es de que el interesado presente «una sola solicitud» ante el órgano competente de la Comunidad Autónoma donde pretenda instalar la industria, dando dicho órgano autonómico traslado de la misma a los órganos competentes de esa y de otras Administraciones —Ayuntamiento y Administración del Estado— para que tramiten la solicitud en lo que les corresponda (CHINCHILLA MARÍN, 2002, 53). Esta intervención se articula bajo la forma de informes, en ciertas ocasiones vinculantes. Estos informes, que se han de dictar en el seno del procedimiento de obtención de la autorización ambiental integrada, van a sustituir a las anteriores actuaciones de las Administraciones informantes que se materializaban bajo la forma de autorizaciones sectoriales en los campos mencionados. La razón de que la decisión final de otorgamiento de la autorización ambiental integrada recaiga en las Comunidades Autónomas es que la mayor parte de las autorizaciones que esa autorización ambiental trata de sustituir e integrar era también otorgada por esa misma Administración autonómica. De todo ello se intuye la importancia que puede jugar el art. 6 LPCIC al establecer que «para la aplicación de esta ley, las Administraciones Públicas ajustarán sus actuaciones a los principios de información mutua, cooperación y colaboración. En particular, deberán prestarse la debida asistencia para asegurar la eficacia y coherencia de sus actuaciones, especialmente en la tramitación de la autorización ambiental integrada».

Como ha señalado PÉREZ FERNÁNDEZ (2000, 191 y 192), para alcanzar los objetivos fijados en la Directiva 96/61/CE el legislador estatal tenía dos opciones: a) optar por la creación de un consorcio entre las distintas Administraciones involucradas, resultado de unos previos convenios de colaboración; b) convertir a la Administración autonómica, que es la que tiene atribuido un mayor número de autorizaciones, en la coordinadora de un procedimiento de autorización múltiple, de tal manera que, cursada una sola solicitud, en el procedimiento se integraran la participación local y estatal a través de informes preceptivos y, en su caso, vinculantes, como ya había propuesto parte de la doctrina (VALENCIA MARTÍN, 1997, 150). Esta última ha sido, como hemos señalado, la opción seguida por la LPCIC.

El otorgamiento de la autorización ambiental integrada (y su modificación) precederá, en su caso, a las demás autorizaciones sustantivas o licencias que sean obligatorias (art. 11.2 LPCIC). También se otorgará sin perjuicio de las autorizaciones o concesiones que deben exigirse para la ocupación o utilización del dominio público (hidráulico, marítimo-terrestre

o de otro tipo), con excepción de las de vertidos a aguas continentales y al demanio marítimo-terrestre desde tierra al mar.

Entre la autorizaciones sustantivas o licencias obligatorias no sustituidas por la autorización ambiental integrada se citan las siguientes:

a) Las autorizaciones de industria o instalaciones industriales que estén legal o reglamentariamente sometidas a autorización administrativa previa según el art. 4 de la Ley 21/1992 de Industria. En particular, señala la LPCIC, las establecidas en la Ley 54/1997, del Sector Eléctrico; en la Ley 34/1998, del Sector de Hidrocarburos; y en el capítulo II de la Ley Orgánica 1/1992, sobre protección de la seguridad ciudadana, en lo referente a las instalaciones químicas para la fabricación de explosivos.

b) La licencia municipal de actividades clasificadas regulada en el RAMINP o en la normativa autonómica que resulte de aplicación. Pero en este caso ha de hacerse una matización. El procedimiento de otorgamiento de la autorización ambiental integrada sustituirá al procedimiento de otorgamiento de la licencia de actividad regulado en el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas (RAMINP), salvo en lo referente a la resolución definitiva de la autoridad municipal. La autorización ambiental integrada será vinculante para la autoridad municipal cuando implique la denegación de licencias, la imposición de medidas correctoras u otros aspectos medioambientales a los que se refiere el art. 22 de la ley (art. 29.1 LPCIC). Sin embargo, esta regulación se entiende sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación autonómica sobre actividades clasificadas que fuera aplicable (art. 29.2 LPCIC).

Las Comunidades Autónomas deberán disponer lo necesario para posibilitar que se incluyan en el mismo procedimiento de otorgamiento de la autorización ambiental integrada las actuaciones derivadas de la exigencia de evaluación de impacto ambiental previstas en la normativa autonómica (cuando así sea exigible y la competencia para ello sea de la Comunidad Autónoma), de las medidas de control de riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas y de otras que estén previstas en su normativa ambiental (art. 11.4 LPCIC). Se trata de una referencia un tanto abierta cuyo objetivo solo se alcanzará si la normativa autonómica que se dicte en materia ambiental procura esa integración. En cambio, en relación a los proyectos sometidos a evaluación de impacto por la Administración del Estado no existe integración procedimental, pues la tramitación se producirá por separado (BETANCOR RODRÍGUEZ, 2002, 6), sin perjuicio de lo que luego se manifieste con respecto a los efectos de la declaración de impacto ambiental en el contenido de la autorización ambiental integrada.

Todas estas significativas excepciones, fijadas en el art. 11 LPCIC, demuestran el carácter desafortunado del precepto para integrar en una sola autorización la diversidad de intervenciones ambientales preexistente (FORTES MARTÍN, 2002, 42).

3. La regulación del procedimiento de obtención de la autorización ambiental integrada

La LPCIC regula el procedimiento de otorgamiento de esta autorización en el Capítulo II del Título III, bajo el epígrafe «solicitud y concesión de la autorización ambiental integrada» (arts. 12 a 27). Como se indica en el apartado 5 de la Exposición de Motivos LPCIC, se ha articulado un procedimiento administrativo «complejo» que comprenderá los siguientes trámites: análisis previo de la documentación presentada y, en su caso, requerimiento al solicitante para que, en el plazo de diez días, subsane la falta o acompañe los documentos preceptivos exigidos según lo establecido; información pública; solicitud de informes y declaración de impacto ambiental, en su caso; propuesta de resolución; audiencia a los interesados; traslado a los órganos competentes para emitir informes vinculantes en trámites anteriores; resolución y, finalmente, notificación y publicidad.

En todo lo no regulado en la LPCIC el procedimiento para otorgar la autorización ambiental integrada ha de ajustarse a lo establecido en la LRJPAC (art. 14 LPCIC). Esta previsión no se estima correcta, si se interpreta con rotundidad, como hacen algunos autores (POVEDA GÓMEZ, 2001, 1451). La LPCIC es una ley básica, dictada en virtud del art. 149.1.23 CE (disposición final sexta), precepto que reconoce al Estado la potestad de dictar normas básicas sobre protección del medio ambiente. Pero el desarrollo legislativo de esa ley corresponde a cada Comunidad Autónoma (FUENTES BODELÓN, 1999, 215; VALENCIA MARTÍN, 2000, 181) y, con más razón si cabe, en una materia como la procedimental en donde el Tribunal Constitucional ha señalado reiteradamente que la competencia para dictar esa normativa procedimental acompaña a la competencia sustantiva.

Esa regulación existe ya, con sustantividad propia, en algunas Comunidades Autónomas como Cataluña, desde la pionera Ley 3/1998, de 27 de febrero, de Intervención Integral de la Administración Ambiental (SOLER MATUTES, 1998, 37 y ss.). Está prevista, en el futuro, en otras como el País Vasco, así lo señala el art. 39 de la Ley 3/1998, de 27 de febrero, General de Protección del Medio Ambiente (PÉREZ FERNÁNDEZ, 2000, 193; LASAGABASTER HERRARTE y GARCÍA URETA, 2001, 139), o Castilla-La Mancha. Además, otras Comunidades Autónomas han operado técnicas de intervención similares a la del control integrado modulando de diversas maneras

las figuras de la evaluación de impacto ambiental y de la licencia de actividades clasificadas (VALENCIA MARTÍN, 2000, 178). Todas estas normas autonómicas (y las futuras que puedan dictarse) relativas, de una u otra forma, al procedimiento de prevención y control integrado de la contaminación deberán respetar tanto la LPCIC (por su carácter básico) como aquellos aspectos de la LRJPAC que, efectivamente, no puedan ser alterados por el legislador autonómico. Y eso no se refiere a todo el contenido de la LRJPAC, aunque uno de los inconvenientes de esa norma es el no precisar que aspectos son básicos y cuáles no (salvo en la ya clarificado por la jurisprudencia constitucional). El análisis habrá de ser, por lo tanto, necesariamente puntual, en función del trámite en cuestión que analicemos y del sentido de su regulación en la LRJPAC.

La autorización ambiental integrada se otorga por un plazo máximo de ocho años, transcurrido el cual deberá ser renovada y, en su caso, actualizada por períodos sucesivos (art. 25.1 LPCIC). Para FERNÁNDEZ SALMERÓN y SORO MATEO (2000, 211) la configuración de la autorización ambiental integrada como renovable y de tracto único no se corresponde ni con la naturaleza motorizada de la normativa ambiental, ni supone una correcta transposición de la Directiva 96/61/CE. La solución adoptada en la LPCIC no garantizaría, a su juicio, la adecuación progresiva a las mejoras técnicas disponibles y a la normativa de calidad medioambiental en vigor en cada momento. Se remite la operatividad de dicha obligación de adecuación a la decisión de la Administración competente en el momento de la renovación o modificación.

La renovación se tramitará por un procedimiento simplificado que se establecerá reglamentariamente (art. 25.2 LPCIC). Este procedimiento no ha sido aún dictado.

II. INICIACIÓN

El procedimiento para otorgar la autorización ambiental integrada sólo puede abrirse a instancia de parte. De ahí que se regule en la LPCIC con una atención especial el contenido de la solicitud o el lugar de presentación de la misma. Mas allá de este dato, podría, «de lege ferenda», reflexionarse sobre si no hubiera sido adecuado, en determinados casos, establecer un sistema de iniciación de oficio del procedimiento para determinados supuestos, sobre todo pensando en instalaciones de titularidad pública o en instalaciones preexistentes en que, conociéndose su realidad, se prevea que en plazo no van a gozar de la autorización por no haberla solicitado. La complejidad de la ley, la mala alternativa que supone el dejar como posi-

bilidad a la Administración en tales casos únicamente la posible apertura de un procedimiento sancionador con, incluso, un problemático cierre como sanción, y la necesidad de colaboración entre las empresas y las diferentes Administraciones hubieran aconsejado establecer una cierta flexibilidad en esta materia.

1. Contenido de la solicitud

La solicitud de la autorización ambiental integrada ha de contener, al menos, la siguiente documentación: a) proyecto básico; b) informe del Ayuntamiento en cuyo territorio se ubique la instalación, acreditativo de la compatibilidad del proyecto con el planeamiento urbanístico; c) en su caso, la documentación exigida por la legislación de aguas para la autorización de vertidos a las aguas continentales y por la legislación de costas para la autorización de vertidos desde tierra al mar; d) las determinaciones de los datos que, a juicio del solicitante, gocen de confidencialidad de acuerdo con las disposiciones vigentes; e) cualquier otra documentación acreditativa del cumplimiento de requisitos establecidos en la legislación sectorial aplicable incluida, en su caso, la referida a fianzas o seguros obligatorios que sean exigibles de conformidad con la referida legislación sectorial; y f) cualquier otra documentación e información que se determine en la normativa aplicable (art. 12.1 LPCIC). Entre esta última se halla, por supuesto, el art. 70.1 LRJPAC, que establece todos los requisitos de contenido de las solicitudes presentadas por los interesados.

La ley efectúa una descripción minuciosa del contenido mínimo del proyecto básico. Éste debe contener, al menos, los siguientes aspectos: descripción detallada y alcance de la actividad y de las instalaciones, los procesos productivos y el tipo de producto; documentación requerida para la obtención de la correspondiente licencia municipal de actividades clasificadas regulada en el RAMINP o en las disposiciones autonómicas que resulten de aplicación; en caso de modificación sustancial de una instalación ya autorizada, la parte o partes de la misma afectadas por la referida modificación; estado ambiental del lugar en el que se ubicará la instalación y los posibles impactos que se prevean, incluidos aquellos que puedan originarse al cesar la explotación de la misma; recursos naturales, materias primas y auxiliares, sustancias, agua y energía empleadas o generadas en la instalación; fuentes generadoras de las emisiones de la instalación; tipo y cantidad de las emisiones previsibles de la instalación al aire, a las aguas y 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; tecnología prevista y otras técnicas utilizadas para prevenir y evi-

tar las emisiones procedentes de la instalación o, y si ello no fuera posible, para reducirlas; medidas relativas a la prevención, reducción y gestión de los residuos generados; sistemas y medidas previstos para reducir y controlar las emisiones y los vertidos; las demás medidas propuestas para cumplir los principios informadores de la AAI; y un breve resumen de las principales alternativas estudiadas por el solicitante, si las hubiera (art. 12.1.a LPCIC).

Cuando la instalación sometida a autorización ambiental integrada requiera, además, una evaluación de impacto ambiental prevista en la legislación autonómica, la solicitud de la autorización ambiental integrada incluirá, además, el estudio de impacto ambiental y demás documentación exigida por la legislación que resulte de aplicación (art. 12.3 LPCIC).

Dada la complejidad que puede llegar a tener tanto el proyecto básico como la propia documentación presentada, la ley exige que la solicitud sea acompañada de un resumen no técnico de todas esas indicaciones, con el objeto de facilitar su comprensión a efectos del trámite de información pública (art. 12.2 LPCIC). Aunque en este tipo de solicitudes no será fácil realizar este resumen no técnico y comprensible para el común de los ciudadanos, su necesidad legal es evidente teniendo en cuenta que en este procedimiento es obligatoria la realización del trámite de información pública, accesible, por definición, a cualquier ciudadano (CHINCHILLA MARÍN, 2002, 54).

2. Presentación de la solicitud

La solicitud de autorización ambiental integrada se presentará ante el órgano designado por la Comunidad Autónoma en cuyo ámbito territorial se ubique la instalación. En tanto dicha designación no se produzca la solicitud se presentará en el órgano de dicha Administración que ostente las competencias en materia de medio ambiente. De todas maneras, el art. 13 LPCIC al establecer esta regulación lo hace sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 38. 4 LRJPAC, por lo que se ha de estar al mismo a la hora de fijar los registros de los órganos adecuados para presentar la correspondiente solicitud. Estos son, además del correspondiente al órgano administrativo autonómico competente para resolver sobre la autorización ambiental integrada, los registros de cualquier otro órgano de la Administración del Estado o de cualquier Administración autonómica, los registros de las entidades locales que hubieran firmado el correspondiente convenio (se entiende que con la Administración autonómica competente para otorgar la autorización ambiental integrada) para desempeñar tal función, las oficinas de Correos y las representaciones diplomáticas u oficinas consulares de España en el exterior.

En cuanto a la subsanación de la solicitud de autorización ambiental integrada resulta de aplicación el régimen general de la LRJPAC (CHINCHILLA MARÍN, 2002, 55). El plazo que se fija al interesado para que subsane la solicitud será el general de diez días (art. 71.1 LRJPAC) y no hay ningún impedimento para admitir que el mismo pueda ser ampliado hasta cinco días más, porque es claro que este procedimiento no es selectivo ni de concurrencia competitiva y que será bastante probable que, por la complejidad de la documentación a presentar, su aportación presente dificultades especiales (art. 71.2 LRJPAC). Incluso podríamos plantearnos si no sería deseable que la Administración pudiera operar, en cuanto a estas exigencias de subsanación, con plazos superiores, que podrían ser fijados por la legislación autonómica. Porque, ¿qué se consigue con que la Administración, en el caso de falta de subsanación por el particular en esos breves plazos, pueda tener por desistido al solicitante, previa resolución, dándose por archivada la petición? El titular de la instalación, para cumplir la LPCIC, tendría que volver a presentar la solicitud oportuna para obtener la autorización ambiental integrada. En realidad, la exigencia de que la Administración dicte resolución para tener por desistido al solicitante que no subsana las deficiencias (establecida en la LRJPAC a partir de su reforma por la Ley 4/1999) es una ventaja. Si los documentos que han de aportarse son de tal grado de complejidad o dificultad que el plazo legal (diez mas cinco días) se revela como insuficiente, basta a la Administración no dictar la resolución oportuna que tenga por desistido al solicitante. El principio «in dubio pro actione» habría de jugar en tal supuesto un papel esencial (LÓPEZ-JURADO, 2002, 177). Lo único deseable sería que, en este caso, la legislación autonómica fijara un plazo máximo para ello. Sobre todo teniendo en cuenta que, según el art. 42.5.a LRJPAC, durante el tiempo que medie entre la notificación del requerimiento de subsanación y su efectivo cumplimiento (o el transcurso del plazo concedido), el transcurso del plazo máximo legal establecido para resolver y notificar se podrá suspender.

Tampoco existe ningún inconveniente para admitir en este tipo de solicitudes el trámite de solicitud de mejora o modificación voluntaria de su contenido (art. 71.3 LRJPAC).

La presentación de la solicitud de autorización ambiental integrada abre la obligación de dictar resolución expresa en el plazo máximo de diez meses previsto por la LPCIC (art. 21.1 LPCIC). En realidad, como señala el art. 21.2 LPCIC, en la misma línea fijada por la LRJPAC, el plazo fijado es para resolver y notificar. Este plazo empieza a computarse «desde la fecha en que la solicitud haya tenido entrada en el registro del órgano administrativo competente para su tramitación» (art. 42.3. b LRJPAC). Corresponde a la legislación autonómica precisar cuál es ese órgano, o mejor dicho, cuál

es el registro adecuado para considerar ese dato: el del órgano concreto que dicta la autorización ambiental integrada, el del Departamento al que pertenece, o cualquiera perteneciente a la Administración autonómica que debe resolver. A falta de precisión en este sentido, las dudas son de difícil resolución. Aunque el texto literal del art. 42.3.b LRJPAC parece autorizar la primera de las tres alternativas, si utilizamos el criterio de la analogía con lo que sucede en la Administración del Estado (disposición adicional 15 LRJPAC) la segunda alternativa parece mas adecuada.

El problema anterior es menor si, efectivamente como exige el art. 42.4 segundo apartado LRJPAC, la Administración autonómica informa, en comunicación dirigida al efecto dentro de los diez días siguientes a la recepción de la solicitud en el registro del órgano competente para su tramitación, del plazo máximo normativamente establecido para la resolución y notificación (diez meses), de los efectos del silencio (negativo) y de la fecha en que la solicitud ha sido recibida por el órgano competente.

3. El informe urbanístico previo

Como se ha señalado, en la solicitud de la autorización ambiental integrada ha de incluirse un informe municipal de compatibilidad del proyecto con el planeamiento urbanístico en vigor (art. 12.1.b LPCIC). Para ello la ley prevé que, previa solicitud del interesado, el Ayuntamiento en cuyo territorio se ubique la instalación deberá emitir ese informe en el plazo máximo de treinta días. En caso de no hacerlo, dicho informe se suplirá con una copia de la solicitud del mismo (art. 15 primer párrafo LPCIC).

En todo caso, si el informe urbanístico fuera negativo, con independencia del momento en que se haya emitido, pero siempre que se haya recibido en la Comunidad Autónoma con anterioridad al otorgamiento de la autorización ambiental integrada, el órgano competente para otorgar dicha autorización dictará resolución motivada poniendo fin al procedimiento y archivará las actuaciones (art. 15, segundo párrafo LPCIC). Hay, por lo tanto, una inicial subordinación de lo ambientalmente autorizable a las previsiones urbanísticas de planeamiento, algo que se estima razonable. Pero es necesario también interpretar qué se entiende por informe urbanístico negativo. En principio, parece claro que existirá ese informe negativo en aquellos supuestos en los que la instalación proyectada concreta sobre la que se solicita la autorización ambiental integrada contradice el planeamiento urbanístico en vigor en cualquiera de sus aspectos (clasificación del suelo inadecuada, ordenación de usos no permitidos, régimen de distancias, alturas, volúmenes, intensidades, etc.). También parece que habría que considerar como informe negativo la referencia a que la instalación en cues-

ción no está prevista como uso o actividad en el planeamiento (ni permitida, ni prohibida expresamente). Dada la entidad de las instalaciones del anejo 1 LPCIC (por sus efectos ambientales) no parece de recibo que el silencio del planeamiento sobre las mismas sea suficiente para justificar un informe urbanístico positivo. La regla debería ser la contraria: previsión expresa de esa instalación en el planeamiento urbanístico en vigor. Y si no existe tal previsión, necesaria modificación puntual del instrumento de planificación urbanística para que la instalación pueda ser acogida y, tras la misma, posibilidad de emitir informe urbanístico positivo en el procedimiento de autorización ambiental integrada.

La idea de compatibilidad de la instalación con el planeamiento urbanístico no ha de tener el mismo grado de rigor que el exigible si se tratara de la solicitud de la licencia urbanística correspondiente. Parece lógico presumir que, en la mayoría de los informes favorables, se subordinará la concesión de las licencias urbanísticas oportunas al cumplimiento de condiciones específicas o a cláusulas especiales. Además, en algunos casos el Ayuntamiento no podrá informar favorablemente de manera plena si se trata de una actuación que, urbanísticamente hablando, requiere la intervención autorizatoria suplementaria de una Administración territorial superior, como sucede en el casos de determinadas actuaciones en suelo no urbanizable (BASSOLS COMA, 2003, 23 y 24).

Una acotación puntual ha de hacerse en relación a la posibilidad de que se solicite la autorización ambiental integrada no sobre instalaciones a construir, sino sobre instalaciones preexistentes. Una instalación industrial preexistente que, en un determinado momento habrá de solicitar la autorización ambiental integrada, si es disconforme con el planeamiento urbanístico en vigor difícilmente va obtener un informe urbanístico favorable. Y no tiene mucho sentido que, por este motivo, no pueda obtener la autorización ambiental integrada cuando, desde el punto de vista urbanístico, su situación pudiera gozar de un cierto grado de tolerancia. En efecto, el art. 61 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 (que en algunas Comunidades Autónomas es legislación urbanística aplicable, aunque de modo supletorio) establece que «cuando aprobado un Plan, resultaren industrias emplazadas en zona no adecuada, las edificaciones y sus instalaciones quedarán sujetas a las limitaciones del artículo anterior, con las tolerancias que de modo general se prevean en las normas urbanísticas o en las ordenanzas de edificaciones». Y el mentado artículo precedente se refiere al régimen de las instalaciones calificadas como «fuera de ordenación», en las que no pueden realizarse «obras de consolidación, aumento de volumen, modernización o incremento de su valor expropiatorio, pero sí las pequeñas reparaciones que exigieren la higiene, ornato y conservación del inmueble» (art.

60.2). Si la instalación industrial estuviera en situación fuera de ordenación, ¿debería ser el informe urbanístico negativo o positivo? Se trata de una cuestión de difícil resolución ya que si la instalación prosiguiera en situación de fuera de ordenación pero no pudiera obtener la autorización ambiental integrada, se expondría a un posible expediente sancionador que, si la calificación de la infracción fuera muy grave, podría incluso llevar aparejada la clausura definitiva de las instalaciones. Este es un dato que ha de valorar el Ayuntamiento a la hora de emitir su informe urbanístico en relación a la concreta instalación industrial fuera de ordenación.

III. INSTRUCCIÓN

1. Los actos de instrucción en la LPCIC

En la regulación legal del procedimiento a seguir para la autorización de la autorización ambiental integrada sólo están expresamente previstos, dentro de los trámites de instrucción, la información pública, los informes (en especial, el informe municipal y el del organismo correspondiente de cuenca), la propuesta de resolución y el trámite de audiencia. Dada la referencia que la LPCIC hace a la LRJPAC, y subrayando el punto de partida afirmado de que es posible una legislación autonómica en la materia que respete las normas básicas de la LPCIC y los aspectos vinculantes de la LRJPAC, lo que ahora debemos preguntarnos es si, a falta de esa legislación autonómica, son de aplicación las demás previsiones de la LRJPAC sobre trámites que, en principio, no están expresamente previstos en la LPCIC. En particular, nos referimos a los trámites de alegaciones y de prueba. La respuesta no puede ser sino afirmativa.

La posibilidad de efectuar alegaciones y de aportar documentos en cualquier momento anterior al trámite de audiencia, como señala el art. 79.1 LRJPAC, parece, en principio, viable. Aunque ello puede plantear problemas. El principal, que la información pública y los informes de los órganos competentes se pronuncien sobre la solicitud inicialmente presentada, sin poder considerar los documentos que con posterioridad se aporten.

En el caso de los órganos informantes esa eventualidad puede ser salvada acudiendo a una interpretación extensiva del art. 20.2 LPCIC. Si en ese precepto se prevé que las alegaciones formuladas por los interesados tras el trámite de audiencia han de ser comunicadas a tales órganos para que manifiesten lo que se estime conveniente, no se ve dificultad alguna para incluir en las mismas las que se hubieran podido entregar después de la solicitud inicial pero antes del trámite de audiencia. Sin perjuicio de lo que luego se afirme en relación a los derechos de los interesados en el procedimiento.

Mas difícil solución tiene la posibilidad de cohonestar este trámite de alegaciones con el de información pública. Si ésta se realiza sobre una solicitud que luego es completada, modificada o alterada (en todo o en parte), el trámite participativo pudiera carecer de sentido, sobre todo porque en el procedimiento de obtención de la autorización ambiental integrada, a diferencia de lo que sucede en determinados procedimientos urbanísticos en los que existe ese trámite de información pública, la modificación sustancial del proyecto a lo largo del procedimiento no obliga a la realización de un nuevo trámite de información pública. Desde este punto de vista se podría considerar que la posibilidad de formular alegaciones y presentar documentos en los términos establecidos en el art. 79.1 LRJPAC (antes del trámite de audiencia) no encaja bien con el significado de un trámite participativo como el de información pública. Aunque, bien mirado, esa objeción no resulta demasiado diferente de otras que podrían hacerse a la actual configuración del procedimiento legal previsto: también se realiza la información pública sin conocer los resultados de los informes, las alegaciones formuladas por los interesados tras el trámite de audiencia, los segundos informes que podrían evacuarse, etc., y en esos casos tampoco se preve, por sustanciales que fueran los cambios operados, una nueva información pública.

También resulta de interés analizar la viabilidad de un trámite de prueba en el procedimiento de obtención de la autorización ambiental integrada, debido a la aplicación supletoria de la LRJPAC. En concreto esta norma establece, en su art. 80.2 LRJPAC, que la Administración podrá acordar la apertura de un período de prueba cuando no tenga por ciertos los hechos alegados por los interesados o cuando la naturaleza del procedimiento lo exija. Para apreciar esta posibilidad ha de hacerse una previa valoración de lo que significa el procedimiento de obtención de la autorización ambiental integrada. A través de este procedimiento el solicitante se compromete a cumplir unas obligaciones que la Administración le impone en el condicionado que incorporará a la autorización ambiental integrada. Se trata, por lo tanto, de unos elementos fácticos que sólo podrán verificarse en el futuro, esto es, si la instalación que se abre cumple efectivamente con los mismos a partir de su puesta en funcionamiento. Desde este punto de vista podría argumentarse la intrascendencia de un trámite de prueba. Pero los hechos pueden discurrir por cauces algo más complejos. Primero, porque en bastantes casos quienes presentarán la solicitud de autorización ambiental integrada serán instalaciones preexistentes. Es cierto que tales instalaciones, en cuanto que ya desarrollan una actividad, pueden ser objeto de prueba en sus más variados aspectos (técnicas que utilizan, emisiones que producen, efectos en el entorno, etc.), pero no lo es menos que, igualmente en tal caso, a lo que con la autorización ambiental integrada los titulares de tales instalaciones se comprometen es a cumplir con una serie de reglas y obliga-

ciones en el futuro, no a estar cumpliéndolas en el momento de ser presentada la solicitud. En todo caso, un procedimiento de prueba en tales circunstancias podría servir para valorar el grado de razonabilidad de los compromisos que se adquieran, aunque es dudoso que la Administración pudiera denegar una autorización ambiental integrada por considerar que es inviable o dificultoso adaptarse a las obligaciones que de las mismas se derivan. Eso será, a lo sumo, un incumplimiento del condicionado de la autorización ambiental integrada que dará lugar a la posible apertura de un expediente sancionador, pero no supone un motivo suficiente para denegar la autorización. Mas clara resulta ser la posibilidad de abrir un trámite de prueba cuando la Administración desea verificar los aspectos actuales de la solicitud presentada, esto es, sin necesidad de relacionarlo con los eventuales compromisos futuros. En efecto, analizando el contenido mínimo del proyecto básico (art. 12.1a LPCIC) existen indudables factores cuya comprobación puede ser considerada necesaria por la Administración: descripción del tipo de producto, estado ambiental del lugar en el que se ubicará la instalación, tecnología para prevenir y evitar emisiones, etc.

Admitida la posibilidad, por tanto, de este trámite de prueba, su régimen jurídico sería (a falta de normativa autonómica en la materia) el propio de la LRJPAC, sin que se considere necesario reproducirlo aquí en su integridad. El momento adecuado para llevar a cabo este trámite, el cual, por otra parte, en algunos casos puede estar intrínsecamente unido al de subsanación de la solicitud, es el inicial del procedimiento y, en todo caso, anterior a la fase de información pública.

2. Información pública

Una vez completada la documentación se abrirá un período de información pública que no será inferior a treinta días (art. 16.1 LPCIC). El período de información pública será común para aquellos procedimientos cuyas actuaciones se integran en el de la autorización ambiental integrada así como, en su caso, para los procedimientos de autorizaciones sustantivas de las industrias que estén legal o reglamentariamente sometidas a autorización administrativa previa (art. 16.2 LPCIC). El plazo que fija la LPCIC es un plazo mínimo, no necesariamente uniforme, que podría ampliarse en función de las características del proyecto sujeto a control integrado (GARCÍA URETA, 2003, 21).

La no apertura del período de información pública implicará la nulidad de la resolución que adopte el órgano de la Comunidad Autónoma en este procedimiento, en virtud del art. 62.1.e LRJPAC.

El hecho de que la legislación sectorial específica que regula las auto-

rizaciones que van a integrarse en la autorización ambiental integrada estableciera unos plazos mayores o menores para dicho trámite de información pública, o un momento procedimental diferente para realizar ésta, no supone ningún impedimento para la aplicación plena del art. 16 LPCIC en sus estrictos términos, dado que, según la disposición derogatoria única 2 LPCIC, respecto de las actividades industriales incluidas en el ámbito de aplicación de esta ley se derogan «las prescripciones establecidas en la legislación sectorial...en relación con los procedimientos de solicitud, concesión, revisión y cumplimiento de la siguientes autorizaciones ambientales» (y cita las que se subsumen en la autorización ambiental integrada con su correspondiente normativa reguladora).

Aún así la regulación de la información pública en la LPCIC plantea la duda de en qué Boletín Oficial ha de insertarse el anuncio señalando el lugar de exhibición y el plazo para formular alegaciones (art. 86.2 LRJPAC). Una primera respuesta puede ser referirse al Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma respectiva. Esto iría en la línea del propio art. 23.3 LPCIC, que exige la publicidad de la resolución definitiva de la autorización ambiental integrada sólo en ese mismo Boletín Oficial. Aunque, y partiendo de que ésa sea la interpretación que más se ajusta al espíritu de la ley, esto plantea dos consideraciones:

a) Dado que la autorización ambiental integrada sustituye una serie de autorizaciones sectoriales por informes y que, además, algunas de esas autorizaciones sectoriales eran emitidas por órganos de la Administración del Estado, lo que va a suceder es que, en este último tipo de asuntos, la información pública no va a ser ya objeto de publicidad en el Boletín Oficial del Estado, si aplicamos la LPCIC en los términos anteriormente expuestos.

b) Aunque, por otra parte, no está de más señalar cómo en determinados procedimientos complejos la publicidad de la información pública y la publicidad de la resolución definitiva no tienen un régimen coincidente. En la tramitación del planeamiento urbanístico se exige, por ejemplo, la publicación de la información pública en el Boletín Oficial del Estado y en el Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma (o del Territorio Histórico, en el caso vasco) tratándose de plan general, normas subsidiarias o planes parciales de capitales de provincia o de municipios de más de cincuenta mil habitantes, aunque el acuerdo de aprobación definitiva de dichos planes y sus normas, no tienen por qué ser objeto de publicidad en el Boletín Oficial del Estado.

Como en toda información pública, la incomparecencia de los interesados no les impedirá interponer los recursos procedentes contra la resolución definitiva de la autorización ambiental integrada. Por contra, la com-

parecencia en el trámite no otorga, por sí misma, la condición de interesado. Pero quienes presenten alegaciones u observaciones tienen derecho a obtener de la Administración una respuesta razonada, que podrá ser común para todas aquellas alegaciones que planteen cuestiones sustancialmente iguales (art. 86.3 LRJPAC).

Se exceptuaran del trámite de información pública aquellos datos de la solicitud que, de acuerdo con las disposiciones vigentes, gocen de confidencialidad (art. 16.3 LPCIC). La interpretación de este precepto puede ser problemática. Es cierto que en la solicitud ha de incluirse «la determinación de los datos que, a juicio del solicitante, gocen de confidencialidad» (art. 12.1 d LPCIC) pero añadiéndose «de acuerdo con las disposiciones vigentes». Por eso sólo podrán ser negados de consulta en el trámite de información pública unos determinados datos, cuando exista un respaldo normativo específico que proteja esa confidencialidad, no siendo suficiente ni la mera declaración del solicitante, ni la voluntad propia de la Administración, no amparadas en norma concreta alguna. Además, esa normativa protectora de la confidencialidad indicará el alcance de los datos que se protegen. Por ejemplo, si en la tecnología que se describe en la solicitud hay alguna patente calificable como secreta (arts. 119 y siguientes de la Ley 11/1986, de 20 de marzo, de régimen jurídico de patentes de invención y modelos de utilidad). La interpretación más habitual de esta exigencia de confidencialidad limita su alcance a los mismos supuestos en los que la normativa reguladora del acceso a la información ambiental permite denegar el acceso a la misma (LÓPEZ-JURADO y RUIZ APODACA, 2002, 180 y 192).

La referencia a que, en su caso, el período de información pública en este procedimiento pueda ser común con el correspondiente al de las autorizaciones sustantivas (art. 16.2 LPCIC) puede plantear problemas. Ello solo será posible en aquellos casos en los que, por razón de la duración de los plazos y de los efectos del silencio en ese procedimiento industrial sustantivo, no se altere la finalidad de la LPCIC de que la autorización ambiental integrada preceda a esas autorizaciones industriales. Efectivamente, si el período de información pública es común, pero el plazo de un procedimiento sustantivo industrial es significativamente menor y con efectos estimatorios en caso de silencio, se podría dar la paradoja de que, en aplicación de la LPCIC no cupiera resolución sustantiva expresa anterior al otorgamiento de la autorización ambiental integrada, pero que, transcurrido el plazo legal previsto en su normativa sectorial, aquélla se entendiera concedida por silencio positivo antes de resolverse el procedimiento de la autorización ambiental. Esto debe ser evitado, incluso para no generar posibles responsabilidades de la Administración, valorando adecuadamente si en fun-

ción de esas circunstancias es posible que el trámite de información pública sea común.

LÓPEZ-JURADO (2002, 334) ha propuesto una cierta aplicación flexible de la regla de la precedencia de la autorización ambiental integrada, con el fin de admitir autorizaciones industriales sustantivas previas, pero condicionadas, de manera suspensiva, a la obtención posterior de aquélla. De todas formas esta razonable propuesta resulta difícil de articular con la posible existencia de una autorización industrial sustantiva obtenida por silencio positivo.

Si se trata de una solicitud de autorización ambiental integrada presentada para actividades con efectos ambientales negativos y significativos de carácter transfronterizo, el órgano autonómico (si el mismo así lo considera o lo hace ese otro Estado) ha de remitir una copia de la solicitud al Estado potencialmente afectado «para que se puedan formular las alegaciones que se estimen oportunas, antes de que recaiga resolución definitiva» (art. 27.1 LPCIC). Esta previsión legal, en todo caso, solo está prevista en relación a Estados miembros de la Unión Europea. Interpreta la doctrina (VALENCIA MARTÍN, 1997, 150; PÉREZ FERNÁNDEZ, 2000, 195; CHINCHILLA MARÍN, 2002, 56) que se trata de una previsión para permitir que en el Estado miembro tenga lugar un trámite de información pública. Tal versión halla su fundamento en el propio art. 17.2 de la Directiva 96/61/CE, el cual establece que, en los supuestos de efectos transfronterizos, los Estados miembros velarán por que «las solicitudes también se hagan accesibles durante un período adecuado para el público del Estado potencialmente afectado, para que éste pueda tomar posición al respecto antes de que la autoridad competente dicte resolución». Por contra RUIZ DE APODACA (2002, 181) entiende que la LPCIC, a diferencia de la Directiva 96/61/CE, no hace mención alguna a los ciudadanos del Estado potencialmente afectado por la instalación para que puedan presentar alegaciones, si bien las consecuencias de la interpretación que con esta afirmación se sugieren pueden resultar de difícil compatibilidad con lo dispuesto en la Directiva.

3. Informes

A) Régimen general

Una vez concluido el período de información pública, el órgano competente para otorgar la autorización ambiental integrada remitirá copia del expediente, junto con las alegaciones y observaciones recibidas, a los órganos que deban pronunciarse sobre las diferentes materias de su competencia (art. 17 LPCIC). Ésta es una de las mayores novedades de la LPCIC, pues la fórmula elegida ha sido la de convertir las autorizaciones ambien-

tales de los Ayuntamientos y del Estado en informes vinculantes cuyo contenido se integra, como parte necesaria en ella, en la autorización ambiental integrada (CHINCHILLA MARÍN, 2002, 56). Aunque, a decir verdad, sólo los informes que normativamente (en la LPCIC o en la legislación sectorial subsistente) se configuren expresamente como vinculantes tendrán ese efecto. Los demás, por aplicación de lo dispuesto en el art. 83.1 LRJPAC, habrán de ser entendidos como no vinculantes para el órgano ambiental encargado de dictar la autorización ambiental integrada.

Para garantizar la celeridad del procedimiento habría que tratar de acordar en un solo acto la solicitud de todos estos informes (art. 75.1 LRJPAC) puesto que, salvo el informe urbanístico previo del art. 15 LPCIC, su cumplimiento no es sucesivo ni está su emisión condicionada por el resto de informes. La referencia a «órganos» se ha de entender referida no sólo a los pertenecientes a la propia Administración autonómica (GARCÍA URETA, 2003, 34), sino también a los de otras Administraciones, en función de lo que establezca la correspondiente legislación sectorial subsistente (por ejemplo, en la autorización de vertido de tierra al mar, aunque la resolución que se integraría en la autorización ambiental integrada correspondería al órgano autonómico, la legislación sectorial prevé un informe preceptivo y vinculante de la Administración del Estado). Pero la LPCIC no establece expresamente la posibilidad de abrir la participación en el sistema autorizador a otras Comunidades Autónomas que pudieran verse afectadas por los efectos de la instalación (ALONSO GARCÍA, 2003, 10).

Ha de observarse como la LPCIC habla de remitir en general (en el art. 18 cita específicamente al Ayuntamiento) a esos órganos informantes las alegaciones y observaciones recibidas en el trámite de información pública ¿Quiere esto decir que el órgano autonómico no está obligado, por el momento, a dar una respuesta a las mismas, respuesta que, por lo tanto, no habrá de trasladar tampoco a los órganos informantes? Así puede concluirse de la relación entre los trámites de información pública y de informes en la LPCIC. Aunque lo que ocurre es que, con posterioridad a esos informes, no se regula en la LPCIC ni cuándo ni cómo han de contestarse tales observaciones y sugerencias (sin que se pueda alegar que en la propuesta de resolución, art. 20.1 LPCIC, eso vendrá ya respondido, pues tras este trámite sólo se da audiencia a los interesados, a diferencia de la información pública que es general, y quien ha formulado la observación o sugerencia ha podido ser alguien que no tiene ese requisito de legitimación, por lo que a través de esa vía nunca podría alcanzar a conocer el destino de su observación).

También ha de indicarse que, en aplicación del art. 42.5.c LRJPAC, durante el tiempo que medie entre la petición del informe y su recepción,

el transcurso del plazo máximo legal establecido para resolver y notificar se podrá suspender (aunque en ningún caso podrá exceder de los tres meses).

A falta de regulación autonómica o sectorial en la materia, y sin perjuicio de los casos en los que la LPCIC establece un plazo específico (arts. 18 y 19.2), habrá que considerar que, en aplicación del art. 83.2 LRJPAC, el plazo para evacuarlos será el de diez días, lo que se antoja algo escaso para un procedimiento tan complejo.

B) Informe del Ayuntamiento

Recibida copia del expediente, junto con las alegaciones y observaciones realizadas en el trámite de información pública, el Ayuntamiento en cuyo territorio se ubique la instalación emitirá, en el plazo de treinta días desde la recepción del expediente, un informe sobre la adecuación de la instalación analizada a todos aquellos aspectos que sean de su competencia (art. 18 LPCIC). Entre tales aspectos se hallarán, sin duda, los que afecten a las competencias locales establecidas en los arts. 25.2 y 26 LBRL, así como a las condiciones relativas a la concesión posterior de la licencia de actividad (RUÍZ DE APODACA, 2002, 196).

Pero también podrán valorarse los factores urbanísticos, aunque hay que indicar que, por lógica, no se tendría que decir en esta materia, en principio, nada distinto de lo previamente afirmado en el informe urbanístico del art. 15 LPCIC. Salvo, claro está, que las situaciones de hecho que motivan uno y otro sean diversas (por ejemplo, la instalación sometida a informe urbanístico previo no es exactamente la misma que se describe en la solicitud de autorización ambiental integrada) o que se hayan producido aspectos urbanísticos impeditivos sobrevenidos (por ejemplo, un cambio de planeamiento) (BASSOLS COMA, 2003, 30). Existen más posibles alternativas. A través del informe municipal del art. 18 LPCIC podría también subsanarse la falta de emisión del informe urbanístico previo. El cambio de criterio del Ayuntamiento sobre los condicionantes urbanísticos de la instalación se antoja más difícil, porque, como punto de partida, en la emisión del informe jugarán, sobre todo, elementos reglados más que discrecionales. No obstante, en el informe municipal podrán hacerse valoraciones y consideraciones urbanísticas que, sin contradecir el informe urbanístico previo, tengan el carácter de suplementarias (BASSOLS COMA, 2003, 30). Aunque, en todos estos últimos supuestos, si el resultado del informe del Ayuntamiento propugna la denegación de la autorización ambiental integrada, cambiando el criterio inicial del informe urbanístico previo o subsanando su posible inactividad informante, hemos de preguntarnos si todo ello no habría de generar una responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento por los daños efectivamente causados.

De no emitirse ese informe municipal en el señalado plazo de treinta días se proseguirán las actuaciones, aunque el emitido fuera de plazo pero recibido antes de ser dictada la resolución deberá ser valorado por el órgano competente de la Comunidad Autónoma (art. 18 LPCIC). En tal caso el informe carecerá de carácter vinculante (GARCÍA URETA, 2003, 35), salvo que se refiera a cuestiones de naturaleza urbanística.

C) Informe del organismo de cuenca

Un tratamiento específico recibe en la LPCIC el informe del organismo de cuenca. Ello se debe a que, de las autorizaciones sustituidas por informes en este procedimiento de solicitud de la autorización ambiental integrada, ésta es la única que claramente, en según que casos, estaba atribuida a un organismo de la Administración del Estado. La LPCIC asume la conversión de la anterior autorización existente en un informe preceptivo y vinculante, como manera de realizar un enfoque integrado del problema, frente a otras interpretaciones que venían a sugerir como solución a la articulación de competencias el recurso a formulas de delegación (BETANCOR RODRÍGUEZ, 2001, 6).

En los supuestos en los que la actividad sometida a autorización ambiental integrada precise, de acuerdo con la legislación de aguas, autorización de vertido al dominio público hidráulico de cuencas intercomunitarias, el organismo de cuenca competente deberá emitir un informe sobre la admisibilidad del vertido y, en su caso, determinar las características del mismo y las medidas correctoras a adoptar a fin de preservar el buen estado ecológico de las aguas (art. 19.1 LPCIC). Este informe tendrá carácter preceptivo y vinculante y deberá emitirse en el plazo máximo de seis meses desde la recepción del expediente (art. 19.2 LPCIC). Señala PERDIGÓ SOLÁ (2000, 89) que el plazo general de seis meses parece excesivo y, además, inútil cuando el proyecto no prevea vertidos a las aguas continentales. La legislación autonómica podría establecer un plazo más corto cuando no se contemplen dichos vertidos, o cuando su informe sea competencia de un organismo de cuenca autonómico por tratarse de aguas continentales intracomunitarias.

A partir de este momento la ley contempla varias hipótesis:

a) Si en ese plazo no se emite el informe, el órgano competente para otorgar la autorización ambiental integrada ha de requerir al organismo de cuenca para que emita con carácter urgente el citado informe en el plazo máximo de un mes. Si transcurre este último plazo y dicho organismo no hubiese emitido el informe, se podrán proseguir las actuaciones. Ha de señalarse que, por oposición al informe municipal, aquí no se establece que las

actuaciones «se proseguirán» sino que «podrán proseguirse», lo que permite al órgano ambiental tomar la alternativa contraria (sin perjuicio de lo que ocurra con respecto al cómputo de los plazos). De forma tal que, como establece el art. 19.4 LPCIC, se podrá otorgar la autorización ambiental integrada, contemplando en la misma las características del vertido y las medidas correctoras requeridas, que se establecerán de conformidad con la legislación sectorial aplicable. La LPCIC no dice quién establece en tal caso el condicionado de la autorización de vertidos en aguas intercomunitarias, pero del contexto del precepto puede deducirse sin grandes dificultades que será el órgano autonómico que dicte la resolución el que, dado ese supuesto de inactividad del organismo estatal, sustituirá la misma (CHINCHILLA MARÍN, 2002, 59; GARCÍA URETA, 2003, 35).

Por lo que se refiere al cómputo de los plazos, el plazo de duración del procedimiento de obtención de la autorización ambiental integrada (diez meses) solo podrá suspenderse, en este caso, un máximo de tres meses (en aplicación del art. 42.5 LRJPAC), sin perjuicio de que el organismo de cuenca tenga un plazo más amplio para evacuar el informe (GARCÍA URETA, 2003, 35).

b) El informe del organismo de cuenca recibido fuera de los plazos señalados pero antes del otorgamiento de la autorización ambiental integrada, deberá ser tenido en consideración por el órgano competente de la Comunidad Autónoma (art. 19.2 *in fine* LPCIC).

c) Si el informe vinculante del organismo de cuenca considerase que es inadmisibile el vertido y, consecuentemente, impidiese el otorgamiento de la autorización ambiental integrada, el órgano competente para otorgar esta dictará resolución motivada denegando la autorización (art. 19.4 LPCIC). Como puede observarse, el Estado ejerce sus competencias en la materia a través de un informe vinculante, pero éste no es más que el cauce de expresión de una voluntad con contenido decisorio que, finalmente, pasa a formar parte de una resolución que dicta el órgano autonómico (CHINCHILLA MARÍN, 2002, 58).

D) Impugnación de los informes

La LPCIC establece un régimen particular de impugnación de los contenidos de los informes (URRUTIA GARRO, 2003, 86). Los interesados pueden oponerse a los informes vinculantes emitidos en el procedimiento de autorización ambiental integrada mediante la impugnación de la resolución administrativa que ponga fin al procedimiento de otorgamiento de la autorización. Sin perjuicio, claro está, de que en los casos en que los citados informes vinculantes impidiesen el otorgamiento de dicha autorización se

podría acudir al régimen general del art. 107.1 LRJPAC, que permite la impugnación de los actos de trámite si deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento o producen indefensión o perjuicio irreparable a derechos e intereses legítimos.

4. Trámite de audiencia

Antes de la propuesta de resolución se realizará un trámite de audiencia a los interesados. Cuando en este trámite se hubiesen realizado nuevas alegaciones, se dará traslado de las mismas, junto con la propuesta de resolución, a los órganos competentes para emitir informes vinculantes en trámites anteriores para que, en el plazo máximo de quince días, manifiesten lo que estimen conveniente, que igualmente tendrá carácter vinculante en los aspectos referidos a materias de su competencia (art. 20.2 LPCIC). Según CHINCHILLA MARÍN (2002, 60) este trámite ha de darse en todo caso, esto es, aunque esos órganos no hubieran emitido los correspondientes informes.

La regulación de la LPCIC es, en este sentido, poco respetuosa con los derechos del solicitante de la autorización ambiental integrada. En el procedimiento administrativo general el trámite de audiencia (que consiste en la vista del expediente y en la posibilidad de presentar nuevas alegaciones) se configura como un trámite esencial a realizar inmediatamente antes de la propuesta de resolución (art. 84.1 LRJPAC), considerando que sólo falta ya dictar el acto administrativo resolutorio finalizador del procedimiento. Añadir la posibilidad de que, de nuevo, los órganos informantes puedan poner de manifiesto lo que consideren necesario en las materias relativas a su competencia (conociendo la propia propuesta de resolución) sin que, a su vez, el interesado pueda hacer lo mismo con posterioridad no parece de recibo (en el mismo sentido: GARCÍA URETA, 2003, 37). Téngase en cuenta que, por ejemplo, en el procedimiento administrativo general el art. 89.1 LRJPAC establece que cuando en la resolución se resuelvan «cuestiones conexas que no hubieran sido planteadas por los interesados» (y, con la LPCIC, la segunda intervención de los órganos informantes puede dar lugar con habitualidad a este tipo de situaciones) «el órgano competente podrá pronunciarse sobre las mismas poniéndolo de manifiesto ante aquéllos por un plazo no superior a quince días para que formulen las alegaciones que estimen pertinentes y aporten, en su caso, los medios de prueba». La no concesión de un nuevo trámite de audiencia al interesado, en el supuesto del art. 20.2 LPCIC, podría acarrear indefensión del mismo, si el contenido de lo que observen los órganos informantes no ha tenido la posibilidad de ser contradicho o interpretado.

La LPCIC no hace alusión en el trámite de audiencia a la posibilidad de excepcionar en el acceso al expediente determinados datos: aquéllos a los que se refiere el art. 37.5 LRJPAC y que coinciden con los supuestos en los que no se puede ejercitar el derecho de acceso a documentos administrativos según la LRJPAC. Esto puede significar dos cosas:

a) o que en este trámite no hay ninguna limitación al acceso de datos al expediente, lo cual puede resultar totalmente lógico porque en él estamos hablando de «interesados» cuyo derecho a la defensa puede ser condicionado en tal caso;

b) o que se aplica, supletoriamente, lo dispuesto en el art. 84.1 LRJPAC, si bien cabría plantearse si en tal caso no sería más conveniente interpretar que los datos a los que no se tiene acceso son los mismos a los que no se podría acceder en el trámite de información pública, esto es, los protegidos normativamente bajo la tutela de la confidencialidad (y que algunos autores identifican con los supuestos en los que se puede denegar el acceso a la información ambiental, y no con los del art. 37.5 LRJPAC, aunque en gran parte coincidan).

No parece aplicable en este procedimiento la posibilidad que da la LRJPAC de eludir el trámite de audiencia por el motivo fijado en el art. 84.4 LRJPAC (no ser tenidos en cuenta en la resolución otros hechos ni otras alegaciones que las aducidas por el interesado) porque en este caso siempre habrá un elemento nuevo añadido: el condicionado que imponga el órgano competente para resolver la autorización ambiental integrada, bien directamente, bien trasladando el contenido de los informes vinculantes evacuados. En cambio, la otra causa, la del art. 84.3 LRJPAC, aún siendo técnicamente posible (que los interesados manifiesten antes del vencimiento del plazo la decisión de no aportar nuevos documentos, ni de efectuar alegaciones) casi nunca va a producirse por dos motivos: a) porque es ilógico pensar que el solicitante renuncie a efectuar el trámite de audiencia para conocer el posible contenido del condicionado (y, en su caso, formular alegaciones); y b) porque en estos supuestos de instalaciones el número de interesados puede ser muy elevado (los propietarios colindantes, los vecinos, otras empresas competidoras, etc.) como para poderse verificar que «todos» los interesados han optado por semejante opción.

5. Propuesta de resolución

El órgano competente para otorgar la autorización ambiental integrada, tras realizar una evaluación ambiental del proyecto en su conjunto, ha de elaborar una propuesta de resolución (art. 20.1 LPCIC). Su contenido es el propio que la ley fija para la resolución definitiva en el art. 22 LPCIC. Ha

de incorporar esta propuesta de resolución las condiciones que resulten de los informes vinculantes emitidos, tras un trámite de audiencia a los interesados (art. 20.1 LPCIC). Lo que todo esto significa es que, en realidad, se prevén dos posibles propuestas de resolución. Una provisional, que es la que se traslada a los órganos informantes junto a las alegaciones de los interesados en el trámite de audiencia, y otra definitiva, que incorporará las apreciaciones vinculantes de tales órganos, pero que no ha de confundirse conceptualmente con la resolución final (aunque seguramente coincidirá en su contenido en la mayor parte de los casos).

IV. TERMINACIÓN

El órgano competente para otorgar la autorización ambiental integrada dictará la resolución que ponga fin al procedimiento en el plazo máximo de diez meses (art. 21.1 LPCIC). Transcurrido ese plazo sin haberse notificado resolución expresa, podrá entenderse desestimada la solicitud presentada (art. 21. 2 LPCIC). Durante la tramitación del proyecto de ley ya fue advertida la insuficiencia de dicho plazo para la completa tramitación del procedimiento de otorgamiento (y de renovación) de la autorización ambiental integrada (FERNÁNDEZ SALMERÓN y SORO MATEO (2000, 213).

Si existe una declaración de impacto ambiental efectuada por el órgano ambiental de la Administración del Estado (en aquellos casos en que le corresponda a esta) no podrá otorgarse la autorización ambiental integrada sin que previamente se haya dictado dicha declaración de impacto (art. 28, apartado primero LPCIC).

1. Resolución expresa

A) Resolución favorable: el contenido de la autorización ambiental integrada

El art. 22.1 LPCIC establece un contenido mínimo de la autorización ambiental integrada, que es el siguiente: a) Los valores límite de emisión basados en las mejoras técnicas disponibles para las sustancias contaminantes, en especial para las enumeradas en el anejo 3, que puedan ser emitidas por la instalación y, en su caso, los parámetros o las medidas técnicas equivalentes que los completen o sustituyan; b) Las prescripciones que garanticen, en su caso, la protección del suelo y de las aguas subterráneas; c) Los procedimientos y métodos que se vayan a emplear para la gestión de los residuos generados por la instalación; d) Las prescripciones que garanticen, en su caso, la minimización de la contaminación a larga distancia o

transfronteriza; e) Los sistemas y procedimientos para el tratamiento y control de todo tipo de emisiones y residuos, con especificación de la metodología de medición, su frecuencia y los procedimientos para evaluar las mediciones; f) Las medidas relativas a las condiciones de explotación en situaciones distintas de las normales que puedan afectar al medio ambiente, como los casos de puesta en marcha, fugas, fallos de funcionamiento, paradas temporales o el cierre definitivo; g) Cualquier otra medida o condición establecida por la legislación sectorial aplicable.

Junto a este contenido mínimo la LPCIC regula un contenido accidental o particular, solamente exigible en función de que concurran determinadas circunstancias normativas o procedimentales:

a) Actividades que exijan también evaluación de impacto ambiental u otra figura de evaluación ambiental prevista en la normativa autonómica. En tal caso la autorización ambiental integrada contendrá la declaración de impacto ambiental u otras figuras de evaluación establecidas en la normativa que resulte de aplicación (art. 22.5.a LPCIC). Si se ha adoptado una declaración de impacto ambiental efectuada por el órgano ambiental de la Administración del Estado (en aquellos casos que le corresponda a éste) debe incorporarse su condicionamiento al contenido de la autorización ambiental integrada que otorgue el órgano autonómico (art. 28 apartado segundo LPCIC).

b) Actividades en las que resulte de aplicación el Real Decreto 1254/1999, de 16 de julio, sobre medidas de control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas. La autorización ambiental integrada ha de contener las condiciones preventivas y de control necesarias previstas en esa normativa (art. 22.5.b LPCIC).

c) Excepciones temporales de los valores límites de emisión. La autorización ambiental integrada podrá incluirlas cuando el titular de la instalación presente alguna de las siguientes medidas: o un plan de rehabilitación que garantice el cumplimiento de los valores límite de emisión en el plazo máximo de seis meses, o un proyecto que implique una reducción de la contaminación. Las medidas que se adopten deberán ser aprobadas por la Administración competente e incluirse en la autorización ambiental integrada (art. 22.2 LPCIC). Se hace, por tanto, extensiva a todas las emisiones lo previsto para las aguas residuales en el art. 100.3 del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas (PERDIGÓ SOLÁ, 2000, 89).

d) Necesidad de aplicación de condiciones mas rigurosas que las que se pueden alcanzar mediante el empleo de las mejores técnicas disponibles. Si existe esa necesidad para el cumplimiento de los requisitos de calidad

medioambiental, exigibles de acuerdo con la legislación aplicable, la autorización ambiental integrada exigirá la aplicación de condiciones complementarias, sin perjuicio de otras medidas que puedan adoptarse para respetar las normas de calidad medioambiental (art. 22.3 LPCIC).

e) Un régimen especial tienen las instalaciones destinadas a la cría intensiva de aves de corral o de cerdos (por encima del número de emplazamientos que se fijan en el punto 9.3 del anejo I LPCIC). En tal caso los órganos competentes deberán tener en cuenta, a la hora de fijar las prescripciones sobre gestión y control de los residuos en la autorización ambiental integrada, las consideraciones prácticas específicas de dichas actividades, teniendo en cuenta los costes y las ventajas de las medidas que se vayan a adoptar (art. 22.4 LPCIC).

Como se ha señalado antes, si en la resolución se incorporan cuestiones conexas no planteadas por los interesados en su solicitud o que los mismos no hubieran podido conocer antes de las alegaciones realizadas en el trámite de audiencia previsto en el art. 20 LPCIC, sería conveniente que, en aplicación del art. 89.1 LRJPAC, tales cuestiones hubieran sido puestas de manifiesto a los mismos con anterioridad a la resolución para que, en un plazo no superior a quince días, pudieran formular nuevas alegaciones.

B) Resolución expresa denegatoria

El acto que dicte el órgano autonómico competente puede denegar la autorización ambiental integrada. Se entiende que el acto denegatorio tiene que ser siempre motivado por dos razones. En primer lugar, porque en todos los supuestos en los que la LPCIC alude a esta posibilidad de resolución expresa denegatoria exige tal motivación. Y, además, porque al tratarse de la denegación de una autorización se entiende que se trata de un acto que limita derechos subjetivos (la libertad de empresa) o intereses legítimos, lo que, en virtud del art. 54.1.a LRJPAC, también determinaría la necesidad de motivar.

La resolución expresa denegatoria está prevista en la LPCIC por diversos motivos, a saber:

a) En el caso de que el informe urbanístico previo sea negativo. Ello está así expresamente previsto en el art. 15 LPCIC. En tal supuesto, el órgano dictara resolución motivada (y el motivo puede consistir en la mera referencia a ese informe negativo) y archivará las actuaciones. Lo normal será que se trate de aquellos procedimientos en los que el informe urbanístico (negativo) se ha emitido fuera de plazo o, emitido en plazo, no se ha incorporado a la documentación presentada (pues nadie va a presentar una

solicitud de autorización ambiental integrada incluyendo tal informe negativo).

b) Si existe un informe vinculante del organismo de cuenca considerando inadmisibile el vertido, el órgano ambiental dictará resolución motivada denegando la autorización (art. 19.4 LPCIC).

c) Aunque la LPCIC no lo señale expresamente en su art. 28, parece que ésta debe ser también la decisión que se adopte cuando corresponda al órgano ambiental de la Administración del Estado la evaluación de impacto ambiental y, tras la eventual resolución de discrepancias entre el órgano ambiental y el órgano sustantivo de dicha Administración por el Consejo de Ministros, la decisión que éste adopte sea la de considerar inconveniente la ejecución del proyecto.

d) En los restantes casos, el órgano ambiental de la Comunidad Autónoma también puede denegar motivadamente la autorización ambiental integrada, pero al tratarse, como todas las licencias, de una actividad reglada, dicha motivación vendrá referida a la existencia de algún informe negativo evacuado o al incumplimiento de alguna normativa sectorial en la materia de que se trate. No bastará aludir a meras posibles circunstancias de oportunidad, pues supondría admitir la posibilidad de introducir factores de discrecionalidad en el ejercicio de una potestad que, en principio, ha de ser reglada.

2. Notificación de la resolución

El órgano competente para otorgar la autorización ambiental integrada notificará la resolución a los interesados, al Ayuntamiento en donde se ubique la instalación, a los distintos órganos que hubiesen emitido informes vinculantes y, en su caso, al órgano estatal competente para otorgar las autorizaciones sustantivas industriales a que se refiere el art. 11.2.a de la ley (art. 23.1 LPCIC).

El problema, que también afectaría a la necesidad de notificar la resolución, es si el concepto de interesado que usa la LPCIC es el propio del art. 31.1 LRJPAC (quienes promuevan el procedimiento como titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos; los que sin haberlo iniciado tengan derechos que puedan resultar afectados por la resolución que se adopte; y aquéllos cuyos intereses legítimos, individuales o colectivos, puedan resultar afectados por la resolución y se personen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva) o si, por el contrario, no sería más razonable sugerir que se incremente la transparencia en ese ámbito, en coherencia con el Convenio de Aarhus, de 25 de junio de

1998, sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos medioambientales, que considera público interesado a todos los que resulten o puedan resultar afectados, incluyendo las organizaciones no gubernamentales en defensa del medio ambiente (NAVARRO BATISTA, 2001, 124), lo que obligaría a la Administración a hacer un mayor esfuerzo para que la publicidad, más allá de lo legalmente exigible por la LPCIC en su literalidad, fuera realmente suficiente (BETANCOR RODRÍGUEZ, 2002, 17).

3. Publicidad

Las Comunidades Autónomas darán publicidad en sus respectivos boletines oficiales a las resoluciones administrativas (art. 23.1 LPCIC) mediante las que se hubieran otorgado, modificado o denegado las autorizaciones ambientales integradas. A juicio de CHINCHILLA MARÍN (2002, 62) basta dar la noticia del otorgamiento de la autorización ambiental integrada, no siendo necesario cumplir los requisitos de publicación que exige el art. 60 LRJPAC. Esto significa que, para cumplir con la previsión legal, basta dar publicidad formal al acuerdo resolutorio del procedimiento, sin que resulte necesaria la publicidad del condicionado (si la resolución ha sido favorable). El acceso a este último podrá ser ejercido como modalidad de acceso a la información ambiental con arreglo a la normativa específica en la materia. Ello supone un gran avance en relación a un gran número de licencias ambientales existentes con anterioridad, siendo la más significativa la de actividad, en la que la normativa aplicable (el RAMINP y algunas leyes autonómicas que lo sustituyen) no garantizan la publicidad de la resolución, pese a que sí está garantizada la participación ciudadana en su trámite de información pública. Lo que significaba que, efectuadas unas alegaciones en dicho trámite, el ciudadano podía estar esperando una respuesta razonada a las mismas sin enterarse de si la licencia ha sido o no otorgada y, en caso afirmativo, si sus sugerencias habían sido o no tenidas en cuenta en la resolución. El sistema legal previsto en la LPCIC regula de una manera mucho más adecuada para la tutela de los intereses públicos esta cuestión.

Por eso la ley recuerda también que las personas físicas o jurídicas tienen derecho a acceder a las resoluciones de las autorizaciones ambientales integradas, así como a sus actualizaciones posteriores, de conformidad con la legislación sobre acceso a la información en materia de medio ambiente (art. 23.3 LPCIC).

Por contra, RUIZ DE APODACA (2002, 201) considera que la publicación de la resolución debe contener los mismos extremos que los de la noti-

ficación previstos en el art. 60.2 LRJPAC: texto íntegro de la resolución con indicación de si es o no definitiva en vía administrativa, recursos que procedan, plazo para su interposición y órgano ante el que deben ser interpuestos.

4. Silencio desestimatorio

El silencio administrativo en la presente materia es negativo porque la Directiva 96/61/CE exige resolución escrita y con condicionado. La exigencia de forma «escrita» tiene un significado mucho más intenso que el de la mera exclusión de una resolución oral. Ha de ser interpretada en el sentido de prescribir unos efectos negativos en el caso del silencio (VALENCIA MARTÍN, 1997, 151). Porque no es concebible un permiso para la instalación de este tipo de actividades sin, por ejemplo, valores límites de emisión (CHINCHILLA MARÍN, 2002, 60) o sin condicionado ambiental (GARCÍA URETA, 1998, 236) y eso no puede ser garantizado por un sistema de efectos estimatorios en caso de falta de resolución en plazo. Además, más allá del ordenamiento y de la jurisprudencia comunitarios, el silencio negativo de la autorización ambiental integrada es consecuencia directa de su carácter integral. En la medida que el vertido de aguas se integra en esa autorización, en aplicación del art. 43.2 LRJPAC relativo a solicitudes que comporten la adquisición de facultades en relación con el servicio o el dominio públicos, se impone el silencio negativo (VALENCIA MARTÍN, 2000, 175; PERDIGÓ SOLÁ, 2002, 84). Aunque algún autor ha señalado que lo que en realidad se deriva de la Directiva 96/61/CE es la resolución expresa y no la presunta, produzca ésta efectos estimatorios o desestimatorios (MORENO MOLINA, 2002, 27 y 28).

Una consideración ha de añadirse. El silencio produciría efectos positivos cuando se trate del procedimiento, no resuelto en plazo, de renovación de una autorización ambiental integrada existente con anterioridad. En tal caso, según el art. 25.3 LPCIC, se entiende renovada dicha autorización en las mismas condiciones en que originariamente fue otorgada, aunque resulta discutible también si esta posibilidad legal, amén de peligrosa, es compatible con el ordenamiento comunitario (MORENO MOLINA, 2002, 30).

5. Otros modos de terminación del procedimiento

Ha de plantearse, en aplicación supletoria de la LRJPAC, la posibilidad de terminación del procedimiento de otorgamiento de la autorización ambiental integrada por alguno de los modos denominados «anormales» de terminación. Se trata de aquellos supuestos en los que no hay una resolu-

ción sobre el fondo del asunto (el otorgamiento o la denegación de la autorización ambiental integrada) sino que factores derivados de la voluntad del interesado, al tratarse de un procedimiento iniciado a solicitud de parte, impiden al procedimiento llegar a buen fin. Por eso hemos de tratar de la viabilidad del desistimiento, de la renuncia o de la caducidad. Junto a ello abordaremos el papel que puede jugar en este caso una posible terminación convencional del procedimiento, una de las omisiones mas importantes de la LPCIC (BETANCOR RODRÍGUEZ, 2002, 20).

El desistimiento del solicitante es perfectamente asumible: quién ha presentado la solicitud decide, en un momento determinado, que el procedimiento no continúe. La Administración dictará entonces, de plano, una resolución aceptando ese desistimiento, declarando concluso el procedimiento (art. 91.2 LRJPAC). No habrá entonces autorización ambiental integrada y, en consecuencia, no podrán otorgarse las licencias subsiguientes necesarias (entre ellas las sustantivas y la licencia de actividad), lo que implica la imposibilidad de proceder a ejecutar o actuar la instalación correspondiente. Tratándose de una instalación preexistente que pretendiera adaptarse a la LPCIC la cuestión habría de ser valorada desde otra perspectiva, puesto que es posible que habiendo desistido de un procedimiento concreto de obtención de la autorización ambiental integrada, si todavía estuviere dentro del plazo de adaptación (hasta el 30 de octubre de 2007) podría iniciar de nuevo otro procedimiento con el mismo objetivo, en los términos de la disposición transitoria primera LPCIC (con un régimen singular si la solicitud se presenta con posterioridad al 1 de enero de 2007).

La renuncia del solicitante parece tener mas difícil encaje. Si se trata de una instalación nueva que se promueve, ¿es posible renunciar genéricamente al derecho de promoverla incluso en el futuro?. Ello supondría una especie de renuncia parcial de un derecho constitucional (la libertad de empresa) algo que no parece tener mucho sentido en esta regulación de la LPCIC. Mas bien habría que reconducir la voluntad de ese solicitante a un supuesto de desistimiento. Y ello porque no parece tener demasiada coherencia que, si en un momento posterior, el solicitante pretende reemprender un nuevo procedimiento de obtención de una autorización ambiental integrada en relación a una nueva instalación (incluso ubicada físicamente en el mismo lugar inicialmente propuesto) pueda la Administración no tramitar el procedimiento por entender que el solicitante ha renunciado a su derecho. El principio de proporcionalidad y el de «in dubio pro actione» en el procedimiento administrativo aconsejan la reconsideración de la renuncia en este tipo de casos como un supuesto particular de desistimiento. El problema es que los perfiles de la cuestión pueden no ser idénticos si se trata de instalaciones preexistentes. Antes del plazo fijado de adaptación el

particular puede declarar la renuncia a su derecho a obtener la autorización ambiental integrada. Esto significará que, en un momento dado, la instalación carecerá de una licencia obligatoria, lo que conducirá a un posible expediente sancionador con la posible consecuencia, incluso, de clausura de la instalación.

Dados estos problemas, sobre todo en el caso de instalaciones preexistentes, pues en el caso de instalaciones nuevas la solución legal es más sencilla y fácil de aplicar, habríamos de preguntarnos por la viabilidad de ejercitar en los supuestos de desistimiento y renuncia las posibilidades aludidas en los párrafos 2 y 3 del art. 91 LRJPAC: cuando terceros interesados personados en el procedimiento de obtención de la autorización ambiental integrada instasen su continuación en el plazo de diez días desde que fueron notificados (piénsese en los trabajadores de la empresa), o si la cuestión suscitada por la incoación del procedimiento entrañase interés general o fuera conveniente sustanciarla para su definición y esclarecimiento, puede la Administración limitar los efectos de la voluntad del solicitante (desistiendo o renunciando) y continuar la tramitación de la solicitud de autorización ambiental integrada. Se trataría de evitar con ello que determinados empresarios encontraran en la aplicación de la LPCIC un motivo sencillo de obtener una clausura empresarial de las instalaciones, con los efectos que ello produciría en los derechos e intereses de los trabajadores. Serían, en todo caso, supuestos límite de difícil concreción e imaginación (RUIZ DE APODACA, 2002, 201) que, por supuesto, no han sido expresamente previstos en la ley.

La caducidad del procedimiento se producirá por la inactividad del solicitante en cumplir un trámite que se considere sustancial para la continuación del procedimiento, por causa imputable al mismo (art. 92.1 LRJPAC). La declaración de caducidad exige requerimiento de la Administración, transcurso del plazo (tres meses) y resolución de la Administración acordando el archivo de las actuaciones. Como en los casos anteriormente señalados la consecuencia será la inexistencia de autorización ambiental integrada, con los efectos que ello produce respecto de las instalaciones a crear o las instalaciones preexistentes (los titulares de estas últimas, siempre que estén dentro del plazo de adaptación, podrían instar una nueva solicitud). Dada la regulación del procedimiento de obtención de la autorización ambiental integrada en la LPCIC, la inactividad esencial del solicitante sólo tiene importancia respecto del contenido mínimo que ha de tener la solicitud, por lo que, en la mayor parte de los casos, más que una aplicación del art. 92 LRJPAC lo que se producirá es la conclusión de tenerle por desistido en el caso de no subsanar la solicitud incompleta (art. 71.2 LRJPAC).

Por último, en relación a los modos de finalización del procedimiento, ha de hacerse una breve referencia a la posibilidad de una terminación convencional del mismo. Es cierto que, específicamente, la LPCIC no lo prevé, pero cabría la posibilidad de que las leyes autonómicas, respetando los aspectos básicos de aquella regulación estatal (en especial la vinculación a los informes que en la misma se establecen), permitieran jugar un cierto papel a los acuerdos, pactos o convenios entre la Administración y los solicitantes. Sin esa apoyatura de norma autonómica tal opción no parece viable, en aplicación del art. 88.1 LRJPAC. Por supuesto que, de existir tal alternativa, se trataría más bien de acuerdos o pactos que precederían a la resolución adoptada, la cual incorporaría los contenidos pactados a los que se hubieran llegado, con los límites fijados tanto en la LPCIC como en el art. 88 LRJPAC (por acuerdo no se puede obviar el informe negativo del organismo de cuenca o, incluso, el informe negativo urbanístico, aunque esto puede ser más discutible porque en virtud de la legislación urbanística podría existir un acuerdo para que desde la Administración autonómica se impulsase, precisamente, un cambio en el planeamiento que pudiera conducir a la concesión posterior de la autorización ambiental integrada). Esto puede ser importante en una materia tecnicizada y compleja como es la del control de la contaminación, en la que además de acordar (en los términos fijados por la normativa sectorial aplicable) los valores límites de emisión (incluso fijando plazos a cumplir), han de determinarse también las mejores técnicas disponibles «en el contexto del correspondiente sector industrial» y «siempre que el titular pueda tener acceso a ellas en condiciones razonables» (art. 3. º LPCIC).

6. Recursos

La LPCIC establece como novedad la posibilidad de recurrir partes de un acto administrativo (partes de la autorización ambiental integrada) que han sido aprobadas por órganos diferentes del que lo aprueba y que, además, pueden pertenecer a otra Administración. Además se les reconoce a esos órganos la facultad de imponer el sentido de la resolución del recurso interpuesto en las materias propias de su competencia (CHINCHILLA MARÍN, 2002, 65 y 66).

De la LPCIC no se deduce necesariamente que la resolución dictada agote la vía administrativa (RUIZ DE APODACA, 2002, 191). La resolución que pone fin al procedimiento de otorgamiento de la autorización ambiental integrada puede, en principio, ser objeto de recurso en esa vía. Cuando esa impugnación en vía administrativa afecte a las condiciones establecidas en los informes vinculantes, el órgano de la Comunidad Autónoma com-

petente para resolver el recurso dará traslado del mismo a los órganos que los hubiesen emitido, con el fin de que estos, 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 (art. 24.2 LPCIC). A diferencia de lo que sucede con el trámite de audiencia en el procedimiento ordinario, en vía de recurso administrativo este trámite se limita a los órganos que hubieran efectivamente emitido el informe vinculante (CHINCHILLA MARÍN, 2002, 66).

Claro que si se plantea recurso administrativo contra la desestimación presunta de la solicitud por silencio negativo y aquél, a su vez, no se resuelve en plazo, ¿habría de aplicarse lo establecido en el art. 43.2 LRJPAC? Esto significaría que el recurso de alzada se entendería estimado (salvo que con ello se atribuyeran facultades sobre el dominio público) y, por lo tanto, concedida la autorización ambiental integrada. Pero es evidente que esta construcción vulneraría lo previsto en la Directiva comunitaria, por lo que hubiera sido de recibo que la LPCIC hubiera previsto esta posibilidad exceptuando el régimen general establecido en la LRJPAC (GARRIDO DE LAS HERAS, 2002, 36).

Contra la resolución que ponga fin a la vía administrativa en el procedimiento de otorgamiento de la autorización ambiental integrada cabe interponer un recurso contencioso-administrativo. La LPCIC establece un régimen impugnatorio singular que trata de proteger los intereses de la Administración que, en el procedimiento de autorización ambiental integrada, deba emitir informes de carácter vinculante. Así, se establece que, si en el recurso contencioso-administrativo que se interpusiera 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 (art. 24.3 LPCIC). Teniendo en cuenta que, como ha señalado BASSOLS COMA (2003, 40), «la condición de Administración codemandada le otorga calidad de parte principal y no subordinada, pero es evidente que para que tenga lugar el allanamiento o la transacción (arts. 75 a 77 LJCA) deberá mediar acuerdo o conformidad entre la Administración autora del acto principal impugnado y la Administración autora del informe vinculante. Por el contrario, a efectos de los recursos de casación que, en su caso, pudieran interponerse, la Administración codemandada dispondrá de plena autonomía».

BIBLIOGRAFÍA

ALONSO GARCÍA, M.^aC., «El procedimiento de otorgamiento de la autorización ambiental integrada», *Justicia Administrativa*, 19, 2003.

BASSOLS COMA, M., «Régimen jurídico de la impugnación de los informes vinculantes en el procedimiento de las autorizaciones ambientales integrales», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 200, 2003.

BETANCOR RODRÍGUEZ, A., «Los retos de la prevención y control integrados de la contaminación: comentarios al Borrador de Anteproyecto de Ley de Prevención y Control Integrados de la Contaminación», *Revista Interdisciplinar de Gestión Ambiental*, 26, 2001.

BETANCOR RODRÍGUEZ, A., «La Ley de Prevención y Control Integrado de la Contaminación: Comentario crítico sobre tres aspectos centrales: distribución y articulación de competencias, régimen jurídico de la autorización y participación de los interesados», *Revista Interdisciplinar de Gestión Ambiental*, 46, 2002.

CHINCHILLA MARÍN, C., «La autorización ambiental integrada: la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación», *Administración Pública. Revista Andaluza de Administración Pública*, 47, 2002.

FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., «El régimen jurídico del control integrado de la contaminación», *Revista de Derecho Ambiental*, 22, 1999.

FERNÁNDEZ SALMERÓN, M., y SORO MATEO, B., «Reflexiones sobre la renovación y la modificación de la autorización ambiental integrada en la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación (Análisis crítico de los arts. 25 y 26)», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, 2, 2000.

FORTES MARTÍN, A., «Análisis de la autorización Ambiental Integrada: la trascendencia de la vieja técnica autorizatoria en la nueva concepción ambiental de la prevención y el control integrados de la contaminación», *Revista Interdisciplinar de Gestión Ambiental*, 46, 2002.

FUENTES BODELÓN, F., «Comentarios a la Directiva sobre prevención y control integrado de la contaminación», *Revista de Derecho Ambiental*, 19, 1997.

FUENTES BODELÓN, F., *El nuevo régimen de licencias en la Directiva 96/61 sobre Prevención y Control Integrado de la Contaminación*, Comares, Granada, 1999.

GARCÍA URETA, A., «Evaluación de impacto ambiental y control integrado de la contaminación: algunos aspectos sobre su Transposición en el Ordenamiento Estatal», en GARCÍA URETA, A. (ed.), *Transposición y control de la normativa ambiental comunitaria*, IVAP, Oñati, 1998.

GARCÍA URETA, A., *Control integrado de la contaminación*, Bilbao, 2003 (inédito).

- GARRIDO DE LAS HERAS, S., «El régimen de la prevención y control integrados de la contaminación en la Ley estatal. Aproximación al nuevo marco regulatorio», *Revista Interdisciplinar de Gestión Ambiental*, 46, 2002.
- LASAGABASTER HERRARTE, I., y GARCÍA URETA, A., «Intervención de los poderes públicos en materia ambiental: principios generales», en LASAGABASTER HERRARTE, I., *Derecho Ambiental*, IVAP, Oñati, 2001.
- LÓPEZ-JURADO ESCRIBANO, F. de B. y RUIZ DE APODACA ESPINOSA, A., *La autorización ambiental integrada: estudio sistemático de la Ley 16/2002, de prevención y control integrados de la contaminación*, Civitas, Madrid, 2002.
- MARTÍN MATEO, R., *Manual de Derecho Ambiental*, Trivium, Madrid, 2ª ed., 1998.
- MORENO MOLINA, A.M., «Algunas reflexiones sobre la Ley 16/2002 desde la perspectiva del Derecho Comunitario Ambiental», *Revista Interdisciplinar de Gestión Ambiental*, 46, 2002.
- NAVARRO BATISTA, N., *Sociedad civil y medio ambiente en Europa*, Colex, Madrid, 2001.
- PERDIGÓ SOLÁ, J., «La Ley estatal de transposición de la Directiva IPPC, sus efectos sobre la Ley catalana de Intervención Integral de la Administración Ambiental, y sobre las competencias municipales», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, 2, 2000.
- PÉREZ FERNÁNDEZ, J.M., «La Directiva relativa a la prevención y control integrado de la contaminación (IPPC) 96/61/CE, del Consejo, de 24 de septiembre: su contenido», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 182, 2000.
- POVEDA GÓMEZ, P., «Comentarios sobre el proyecto de ley de prevención y control integrados de la contaminación», *La Ley*, 5426, 2001.
- RUIZ DE APODACA ESPINOSA, A. y LÓPEZ-JURADO ESCRIBANO, F. de B., *La autorización ambiental integrada: estudio sistemático de la Ley 16/2002, de prevención y control integrados de la contaminación*, Civitas, Madrid, 2002.
- SOLER MATUTES, P., «La Ley de la Intervención Integral de la Administración Ambiental de Cataluña», *Revista de Derecho Ambiental*, 21, 1998.
- URRUTIA GARRO, C., «La normativa dictada por el Estado en materia ambiental», *IeZ (Ingurugiroa eta Zuzenbidea-Ambiente y Derecho)*, 1, 2003.
- VALENCIA MARTÍN, G., «El régimen jurídico del control integrado de la contaminación», *Noticias de la Unión Europea*, 153, 1997.
- VALENCIA MARTÍN, G., «Aplicación y perspectivas de futuro en la Directiva sobre prevención y control integrados de la contaminación», *Noticias de la Unión Europea*, 190, 2000.