

## GUÍA DE APLICACIÓN DE LA LICENCIA AMBIENTAL EN LOS AYUNTAMIENTOS

Giner, G.<sup>(p)</sup>; Llorens, M.; Niclós, J.

### Abstract

The Local Administration, focused in giving a good service to the citizenship, needs tools that facilitate the efficient and correct application of the administrative procedures of its competence, so an improvement in the service received would be perceived by the citizenship.

The development of the Law 16/2002, of Integrated Pollution Prevention and Control, in the different autonomous regions, has supposed the creation of a new administrative intervention instrument for the Local Entity: the Environmental License. It includes the formative adaptation of the professional participants in all the phases of the administrative procedures, especially, responsible officials and/or technicians.

As a complementary action to the diffusion and technical formation of the professionals of the Local Administration, the disposition of guidelines for the application of such intervention instruments, is very usefull according to their degree of participation.

The object of this communication is to describe the methodology to develop the guidelines for the application of the Environmental License in the Local Entity, as well as to expose the results.

*Keywords: environmental license, activity projects, Integrated Pollution Prevention and Control*

### Resumen

La Administración Local, cada vez más volcada en dar un buen servicio al ciudadano, necesita herramientas que faciliten la aplicación correcta y eficaz de los procedimientos administrativos de su competencia, de modo que se perciba por parte de la ciudadanía una mejora en el servicio recibido.

El desarrollo de la Ley 16/2002, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación, en las diferentes Comunidades Autónomas, ha supuesto la aparición de un nuevo instrumento de intervención administrativa para los Ayuntamientos: la Licencia Ambiental. Ello supone la adaptación formativa de los profesionales intervinientes en todas las fases de los procedimientos administrativos, en especial, funcionarios y/o técnicos responsables de los mismos.

Como acción complementaria a la difusión y formación técnica de los profesionales de la Administración Local, es de gran utilidad la disposición por parte de los mismos, de guías para la aplicación de los instrumentos de intervención, en función de su grado de participación.

El objeto de esta comunicación es describir la metodología seguida para elaborar una guía de aplicación de la Licencia Ambiental en los ayuntamientos, así como exponer los resultados.

*Palabras clave: licencia ambiental, ley de calidad ambiental, proyectos de actividad, prevención y control integrados de la contaminación*

## 1. Introducción

La Administración Pública, cada vez más volcada en dar un buen servicio al ciudadano, necesita herramientas que faciliten la aplicación correcta y eficaz de los procedimientos administrativos de su competencia, de modo que se perciba por parte de la ciudadanía una mejora en el servicio recibido.

La modificación de los mecanismos para la intervención ambiental existentes [1] hasta el momento por parte de las distintas Administraciones ha supuesto la adaptación formativa de los profesionales intervinientes en todas las fases de los procedimientos administrativos, en especial, funcionarios y/o técnicos responsables de los mismos.

Como acción complementaria a las actividades realizadas por los distintos organismos y entidades para la difusión y formación técnica de los profesionales de la Administración, es de gran utilidad la disposición por parte de los mismos, de guías para la aplicación de los mecanismos de intervención, en función de su grado de participación.

## 2. Objetivos

El objetivo principal de esta comunicación es describir la metodología para la elaboración de una guía para la aplicación en la Administración Local del instrumento de intervención ambiental, denominado Licencia Ambiental [2].

Las entidades involucradas son:

- El Centro de Tecnologías Limpias (CTL) de la Comunitat Valenciana, perteneciente a la Conselleria de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda [3].
- La empresa consultora que colabora con el CTL para la elaboración de la guía.

## 3. Metodología

### 3.1 Planificación

La consultora nombró un Responsable de Proyecto que fuese el encargado de planificar las distintas etapas del estudio, siendo además, el interlocutor con el CTL. Este Responsable de proyecto contó con el apoyo de los técnicos de la consultora para la realización de todas aquellas tareas que se estimaran necesarias para el éxito del proyecto.

Periódicamente se programaron reuniones conjuntas para la evaluación de los contenidos de la guía así como para el seguimiento del proyecto. A estos efectos la consultora facilitó un reporte quincenal de la evolución de los trabajos al CTL.

El proyecto está compuesto por cuatro fases principales. En una primera fase se analizó la situación de partida del proyecto, en la segunda fase, y en base a la información recopilada previamente, el equipo de trabajo redactó un primer borrador de guía, el 'DOSSIER PREVIO'.

En la fase tres del proyecto este 'DOSSIER PREVIO' se presentó a una Comisión de Trabajo formada por representantes de las entidades e instituciones relacionadas con la Guía desarrollada, tal y como se describe a continuación en la presente comunicación.

Como resultado de las aportaciones realizadas por parte de la Comisión, se elaboró en la última fase del proyecto un documento final consensuado con el CTL.

La estructura organizativa para la redacción del documento final puede resumirse en el siguiente esquema:

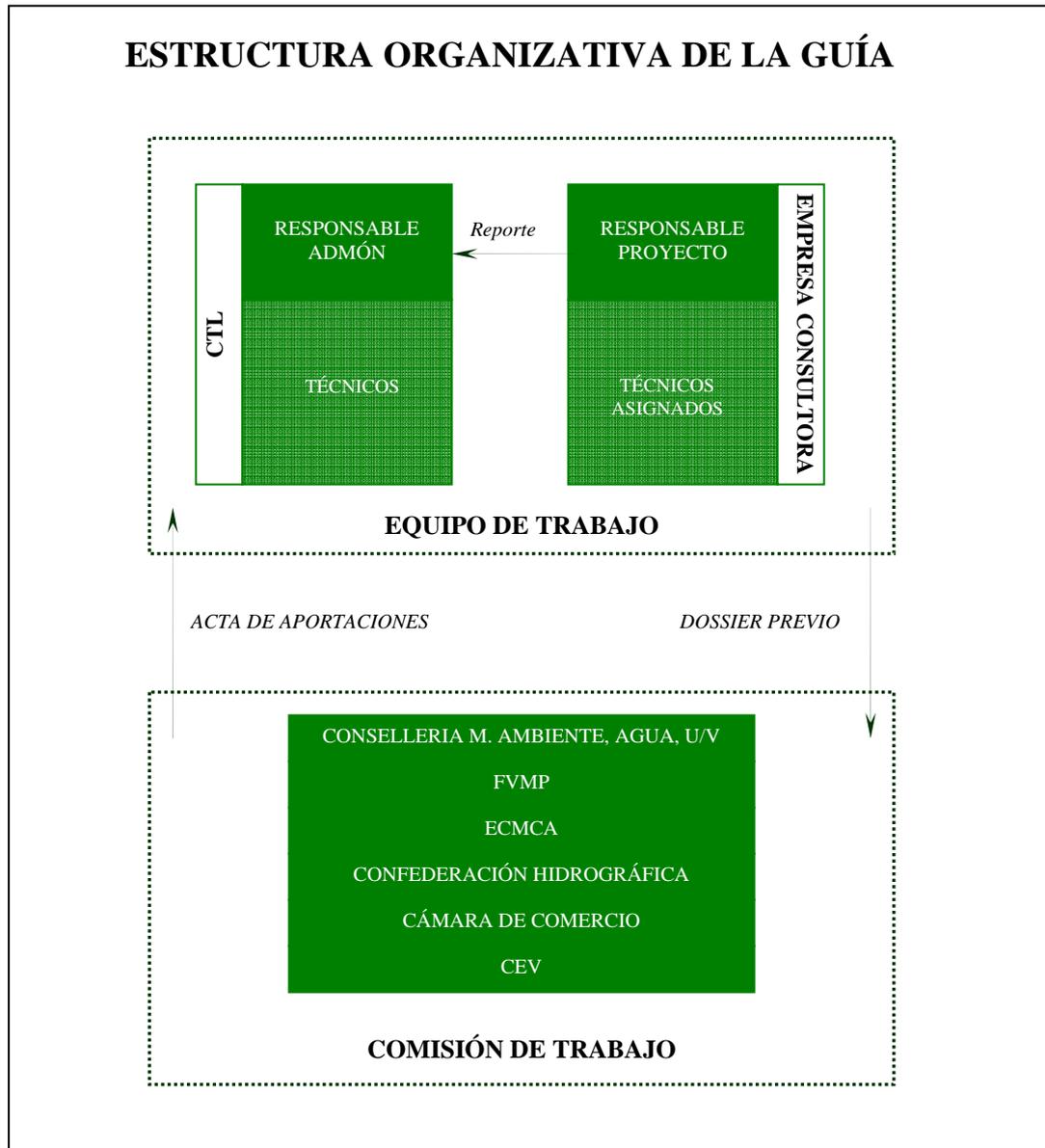


Figura 1: Estructura organizativa de la Guía.

Las responsabilidades asociadas se definen a continuación.

El Responsable del CTL fue el interlocutor continuo con el Responsable de Proyecto por parte de la consultora, siendo informado a lo largo de todo el proyecto de todas las acciones que se vayan realizando y las posibles incidencias producidas.

El Responsable de Proyecto de la consultora realizó las siguientes funciones:

- Planificación y seguimiento continuo del proyecto.
- Comunicación continua a nivel operativo con el Responsable de proyecto por parte del CTL.
- Punto focal para la coordinación de reuniones y actualización y envío de documentación.
- Participó de igual modo como consultor en el estudio de procesos y en la elaboración de documentos.

Se formó un Equipo de Trabajo se formará un equipo de trabajo para el desarrollo de la guía formado por personal del CTL y de la consultora.

El CTL asignó aquellos técnicos que a su juicio puedan aportar mayor valor por sus conocimientos técnicos y organizativos al trabajo a desarrollar.

Por otro lado, la consultora asignó al equipo de trabajo a profesionales con experiencia en proyectos de desarrollo de guía y manuales de buenas prácticas medioambientales, así como de desarrollo de procedimientos.

Las funciones del equipo de trabajo fueron las siguientes:

- Estudio de procedimientos administrativos y documentación previa.
- Elaboración y revisión de documentos intermedios.
- Elaboración y revisión del DOSSIER PREVIO, a presentar a la Comisión de Trabajo para la aportación de sugerencias y mejoras.

Se formó una Comisión de Trabajo para el análisis del DOSSIER PREVIO elaborado por el equipo de trabajo. La Comisión estuvo integrada por los representantes de entidades e instituciones que el CTL consideró oportuno:

- Conselleria de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda
  - Área del Centro de Tecnologías Limpias
  - Servicio de Control Integrado de la Contaminación
  - Servicio de Calidad de Aguas
  - Área de Residuos
  - Servicio de Protección del Ambiente Atmosférico
  - Servicio de Evaluación de Impacto Ambiental
- Federación Valenciana de Municipios y Provincias (FVMP)
- Entidades Colaboradoras en Materia de Calidad Ambiental (ECMCA)
- Confederaciones Hidrográficas
- Consejo de Cámaras Oficiales de Comercio (Comisión de Industria y Medio Ambiente)
- Confederación Empresarial Valenciana (CEV)

### **3.1 Descripción de las fases de trabajo**

La elaboración de la guía constará de cuatro fases consecutivas.

Fase 1. Estudios iniciales. Con carácter previo a la elaboración de la guía, se llevarán a cabo los siguientes pasos:

- Análisis de la realidad de aplicación de los instrumentos de intervención por parte de las Entidades Locales. Este estudio permitió el conocimiento de cómo se está llevando a cabo actualmente la intervención ambiental por parte de los Ayuntamientos.
- Estudio de los procedimientos de intervención ambiental previstos en la normativa. Se analizaron exhaustivamente los textos legales aplicables así como la documentación previa existente que sea de aplicación.

Fase 2. Elaboración de un 'DOSSIER PREVIO', que contenía la información práctica necesaria para la aplicación de los instrumentos de intervención ambiental. Constituyó el documento base a presentar ante la Comisión de Trabajo.

Fase 3. Reunión de la Comisión de Trabajo. En esta reunión las entidades e instituciones participantes aportaron el punto de vista en relación con el documento elaborado.

Fase 4. Redacción de la guía definitiva. Las aportaciones de la Comisión de Trabajo se incorporaron, así como las modificaciones y cambios que el CTL consideró oportunos, para poder redactar un documento definitivo.

A continuación se describe cada una de las fases detalladamente.

### **Fase 1. Estudios iniciales. Análisis de la realidad de aplicación de los instrumentos de intervención por parte de las Entidades Locales**

Desde la entrada en vigor de la Ley de Calidad Ambiental de la Comunitat Valenciana (Ley 2/2006, del 5 de Mayo, de Prevención de la Contaminación y Calidad Ambiental), los Ayuntamientos están aplicando el instrumento de Licencia Ambiental.

No obstante, dadas las características particulares de cada Ente Local, los recursos disponibles en cada uno de ellos, la magnitud o tipología de actividades económicas implantadas en cada término municipal, etc., estos instrumentos están siendo aplicados de forma diferente en cada uno de ellos.

Con el fin de conocer el modo en que se está llevando a cabo la Licencia Ambiental, se realizó un análisis previo de situación, que consistió en la evaluación de los procedimientos aplicados en cuatro municipios (Alicante, Cullera, Aldaia y Almazora) de la Comunitat Valenciana, de diferente magnitud en cuanto a su población.

Por otro lado, se realizó la búsqueda y análisis de los procedimientos publicados por 30 municipios de la Comunitat Valenciana, con el fin de identificar las deficiencias y fortalezas en la aplicación del procedimiento.

Este análisis permitió conocer cómo se está llevando a cabo actualmente la intervención ambiental por parte de los Ayuntamientos.

Se analizaron exhaustivamente los textos legales aplicables así como la documentación previa existente que sea de aplicación.

Los textos legales a analizar fueron los aplicables en el ámbito estatal y autonómico. Por otro lado, se analizó la existencia de documentación previa existente publicada por organismos y/o entidades para la aplicación de la Licencia Ambiental.

### **Fase 2. Elaboración de un 'DOSSIER PREVIO'**

Los estudios y análisis de la Fase 1 permitieron redactar un documento inicial, que se denominó DOSSIER PREVIO, que contenía la siguiente información relativa al procedimiento de Licencia Ambiental, necesaria para la aplicación del instrumento de intervención ambiental:

- Fundamentos legales. Marco legal y normativo. Disposiciones integradas interrelacionadas
- Descripción del procedimiento administrativo (LA)
- Descripción de órganos competentes. Identificación de las responsabilidades de cada Administración
- Identificación del momento de la intervención del Ente Local

- Documentación a solicitar al titular de la actividad en cada fase del procedimiento administrativo. Requisitos y características técnicas
- Informes y otros documentos a emitir por parte del Ayuntamiento
- Plazos establecidos
- Interrelación con otros procedimientos administrativos
- Control municipal sobre las actividades: Inspección, policía no sancionadora, régimen sancionador
- Adaptación de las instalaciones existentes
- Diagramas de flujo y cronogramas de actuación.
- Papel de las Entidades Colaboradoras en Materia de Calidad Ambiental en el procedimiento administrativo

Además, la guía contempla documentación tipo, que puede ser de ayuda a los Entes Locales para la implantación efectiva de los procedimientos administrativos:

- Recopilación y disposición de los textos legales relacionados
- Formatos y modelos para las distintas fases del procedimiento
- Informe de Compatibilidad Urbanística
- Solicitud de Licencia Ambiental
- Informe de suficiencia de la documentación presentada por el interesado.
- Informe de adecuación (adecuación del proyecto a todos aquellos aspectos relativos a la competencia municipal)
- Desarrollo de elementos informativos para su entrega a empresas y particulares sobre el procedimiento administrativo
- Instrucciones de cumplimentación de impresos
- Descripción de contenidos mínimos de documentos a presentar ante la Administración, así como los requerimientos asociados a dichos documentos (visados, referencias catastrales, otros).

Con toda esta información se constituyó el documento base a presentar ante la Comisión de Trabajo para el aporte de ideas y sugerencias por parte de cada uno de los integrantes de la misma.

### **Fase 3. Reunión de la Comisión de Trabajo.**

Se programó una reunión con los integrantes de la Comisión de Trabajo que el CTL consideró oportunos, mediante convocatoria previa.

En esta reunión las entidades e instituciones participantes aportaron el punto de vista sobre el documento elaborado, incorporaron modificaciones y aportaciones que ayudaran a la aplicabilidad y funcionalidad del documento.

### **Fase 4. Redacción de la guía definitiva.**

Las aportaciones de la Comisión de Trabajo permitieron incorporar modificaciones y cambios al documento desarrollado. El CTL decidió sobre la conveniencia de estos cambios procediéndose a continuación a la redacción del documento definitivo.

### 3.3 Cronograma

El plazo para el desarrollo del proyecto ha sido de 4,5 meses. Los hitos del proyecto, así como la fecha establecida para cada uno de ellos son los siguientes:

	Mes 1	Mes 2	Mes 3	Mes 4	Mes 5
Estudios iniciales					
Elaboración DOSSIER PREVIO					
Reunión Comisión de Trabajo				◇	
Redacción GUÍA FINAL					
Difusión del proyecto					

Tabla 1. Cronograma de elaboración de la guía.

### 4. Conclusiones

Actualmente, la guía se encuentra en fase de edición, y queda pendiente su difusión mediante envío de ejemplares a todos los ayuntamientos de la Comunitat Valenciana, así como la celebración de una jornada por provincia.



Figura 2: Estructura organizativa de la Guía.

Durante la fase 2 se detectaron diversas problemáticas durante el procedimiento administrativo, derivadas de indeterminaciones legislativas. A modo de ejemplo, se adjuntan algunas de las conclusiones obtenidas tras realizar entrevistas a los técnicos responsables de los ayuntamientos visitados. Las conclusiones finales han tenido una especial importancia a la hora de establecer los contenidos de la guía, ya que éstos deberían dar respuesta a los problemas o inconvenientes transmitidos por los técnicos municipales. Por

ejemplo, en relación con la herramienta informe de compatibilidad urbanística (ICU), los municipios entrevistados se encuentran con los siguientes inconvenientes:

- a) Se observan discrepancias entre la actividad indicada en la solicitud de ICU y la indicada en la memoria del proyecto de actividad. Con el fin de evitar problemas futuros, cada municipio ha optado por afrontar la situación de formas distintas, entre las que se encuentran:
  - En el caso de observarse discrepancias se requiere que vuelva a solicitarse un nuevo ICU o que se modifique el proyecto presentado. Esta opción retrasa el procedimiento administrativo pues supone realizar por parte del ayuntamiento un requerimiento.
  - Emitir un nuevo informe de compatibilidad urbanística, invalidando el otorgado inicialmente. Esta opción implica una labor adicional por parte de los técnicos intervinientes ya que se duplica el trabajo realizado.
- b) El ICU se emite en una fecha determinada y la solicitud de licencia ambiental se presenta con fecha muy posterior. Este hecho puede ocasionar que las condiciones en las que se otorgó el ICU no sea válidas (cambios en el planeamiento urbanístico, nuevas infraestructuras, otros). La forma habitual de subsanar este inconveniente es dotar al ICU de caducidad, aunque no es habitual.
- c) La información aportada para solicitar el ICU no es suficiente a criterio del técnico responsable. Algunas de las alternativas entre las que optan los municipios son:
  - Requerir que la memoria presentada para solicitar el ICU sea realizada un técnico competente y sea visada por el colegio profesional correspondiente.
  - Crear una memoria modelo donde se indique su contenido básico.
  - Emitir un informe de compatibilidad urbanística supeditando su validez a la calificación definitiva de la actividad, una vez presentada la memoria básica del proyecto de actividad.
- d) Los medios humanos disponibles en la entidad local no son suficientes para garantizar el cumplimiento del plazo estipulado para emitir el informe de compatibilidad urbanística. Tal y como indica la reglamentación, se da la opción de presentar la solicitud de licencia ambiental adjuntando la solicitud de ICU. No obstante, se hace firmar al solicitante una declaración en la que éste acepta cualquier perjuicio que pudiese ocasionar un informe desfavorable de la compatibilidad urbanística y, consiguientemente, no pudiese otorgarse la licencia ambiental.

Cabe destacar que en ninguno de los ayuntamientos visitados se contempla como una opción real la utilización de las Entidades Colaboradoras en Materia de Calidad Ambiental (ECMCA) para ejercer las funciones de tramitación y gestión del instrumento de intervención.

La metodología que se ha presentado en esta comunicación crea una herramienta con valor añadido para el organismo competente en la Licencia Ambiental, el cual debe decidir para autorizar una instalación en los municipios.

## Referencias

[1] Ministerio de Medio Ambiente (2002), *Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación.*

[2] Conselleria de Territorio y Vivienda de la Generalitat Valenciana (2006), *Ley 2/2006, de 5 de mayo, de prevención de la contaminación y calidad ambiental.*

[3] Conselleria de Territorio y Vivienda de la Generalitat Valenciana (2005), *Decreto 144/2005, de 7 de octubre, del Consell de la Generalitat, por el que se crea el Centro de Tecnologías Limpias de la Generalitat Valenciana.*

## Agradecimientos

Agradecer a la empresa Eurocontrol por toda la ayuda prestada.

## Correspondencia

Autor: Germán Giner Santonja

Empresa / Institución: Centro de Tecnologías Limpias de la Comunitat Valenciana. Conselleria de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda de la Generalitat Valenciana.

Dirección: Ronda Isaac Peral y Caballero, 5. Parque Tecnológico. PATERNA (Valencia)

Teléfono de contacto/fax: 961366949 / 961318495

E-mail de contacto: [giner\\_ger@gva.es](mailto:giner_ger@gva.es)

URL: <http://www.cma.gva.es/ct/>