

UNIVERSIDAD POLITÉCNICA DE VALENCIA

**Departamento de Organización de Empresas, Economía
Financiera y Contabilidad**



TESIS DOCTORAL

***“El control administrativo del medio ambiente en las actividades
industriales: Comunidad Valenciana”***

Presentada por:

María de Miguel Molina

Dirigida por:

Dr. Fernando Romero Saura

Dr. Enrique de Miguel Fernández

Valencia, 2003

A Carlos

A mi familia

Agradecimientos

- *A Fernando Romero.*

- *A los compañeros y amigos de Departamento que me han ofrecido su ayuda.*

- *A los profesores y amigos de la Plataforma del Personal Contratado de la U.P.V.*

- *A Ana Amorós Ribera, Letrada-Jefa del Servicio Jurídico de la U.P.V.*

- *A D. José Díez Delgado, Presidente de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª, del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana.*

- *A D. José Jaime Gómez Hernández, Vicerrector de Tercer Ciclo y Catedrático de la U.P.V.*

- *A D. Juan José Martínez de la Vallina, Director del Servicio de Evaluación de Impacto Ambiental de la antigua Conselleria de Medio Ambiente y Profesor Asociado de la U.P.V.*

- *A D. Juan Carlos Navarro, Arquitecto Técnico de Urbanismo del Ayuntamiento de Alfafar y Profesor Asociado de la U.P.V.*

- *A D. Joaquín Niclós Ferragut, Jefe del Servicio de Programación y Comunicación Ambiental de la antigua Conselleria de Medio Ambiente.*

- *A D. Diego José Vera Jurado, Profesor Titular de la Universidad de Málaga.*

- *A los alumnos que me han mostrado su apoyo.*

***“Una respuesta es siempre el trozo de camino
que ya has andado.
Sólo las preguntas pueden conducir
hacia delante”***

¿Hay alguien ahí?
Jostein Gaarder
Siruela, 1998

Resumen

El Derecho Ambiental es relativamente nuevo, pues hasta los años 60 no comenzaron a verse los problemas que generaba la actividad industrial en el entorno. Es entonces, y principalmente llegados los años 80, cuando los países europeos empiezan a legislar aspectos que afectan al medio ambiente, tomando conciencia las Administraciones de los Estados de los efectos de la contaminación industrial.

Dado lo vulnerable del bien jurídico “medio ambiente”, es necesario que las empresas cumplan la legislación y que la Administración Pública favorezca su observancia. La normativa medioambiental trata de alcanzar la protección del medio ambiente a través de varios frentes: internacional, comunitario, estatal, autonómico y local. Además, es necesaria una cultura empresarial y pública que lleve a un control continuo de las actividades más contaminantes, para lograr en la práctica esa defensa.

La importancia del control de las “actividades calificadas” en el entorno industrial, dado su fuerte carácter contaminante, ha sido puesta de manifiesto por diversos autores desde la aprobación, en 1961, del Reglamento estatal de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas.

Con la creación de las autonomías, varias Comunidades aprobaron sus propias Leyes sobre este tipo de actividades. La Comunidad Valenciana lo hizo en el año 1989. Desde entonces, no ha existido ningún trabajo que trate la regulación administrativa de las actividades calificadas en la Comunidad Valenciana, ni tampoco se han estudiado las sentencias del Tribunal Superior de Justicia autonómico al respecto. Con esta tesis se ha intentado cubrir ese vacío.

Resum

El Dret Ambiental és relativament nou, ja que fins als anys 60 no començaren a veure's els problemes que generava l'activitat industrial en l'entorn. Principalment amb l'arribada dels anys 80, és quan els països europeus comencen a legislar aspectes que afecten el medi ambient, i prenen consciència les Administracions dels Estats dels efectes de la contaminació industrial.

Considerant la vulnerabilitat del bé jurídic "medi ambient", és necessari que les empreses acomplisquen la legislació i que l'Administració Pública n'afavorisca l'observança. La normativa mediambiental tracta d'aconseguir la protecció del medi ambient mitjançant diversos fronts: internacional, comunitari, estatal, autonòmic i local. A més, és necessària una cultura empresarial i pública que porte a un control continu de les activitats més contaminants, per a assolir en la pràctica esta defensa.

La importància del control de les "activitats qualificades" en l'entorn industrial, pel seu fort caràcter contaminant, ha sigut posada de manifest per diversos autors des de l'aprovació, el 1961, del Reglament estatal d'activitats molestes, insalubres, nocives i perilloses.

Amb la creació de les Autonomies, diverses Comunitats aprovaren les seues pròpies lleis sobre aquest tipus d'activitats. La Comunitat Valenciana ho va fer en l'any 1989. Fins ara, no ha existit cap treball que tracte la regulació administrativa de les activitats qualificades en la Comunitat Valenciana, ni tampoc s'han estudiat les sentències del Tribunal Superior de Justícia Autonòmic respecte d'això. Amb esta Tesis s'ha intentat cobrir eixe buit.

Abstract

Environmental Law has been developed recently. Until the 60s Governments did not notice the industrial pollution impact on the environment. In the 80s European Countries started to regulate those impacts and among them their consequences.

As the environment needs special protection, not only industries have to act as legal as possible, but also Governments have to promote the application of the environmental rules. These rules manage to protect environment from different fields: International, European, National, Autonomic and Local. Besides, it is necessary a business and public culture that control continuously the most pollutant activities to make a real environment defense.

It is very important to control industrial hazardous activities as some authors have been remembering it since 1961, when Spain established some legislation on molester, insane, damaging and dangerous activities.

As the Autonomic Communities were built, some of them have developed their own laws on hazardous activities, as Valencia Community in 1989. Since then, any research has studied the public policies to control industrial activities, as well as the sentences of the Valencia Community Court. With this Thesis, I have tried to fill in this gap.

“El control administrativo del medio ambiente en las actividades industriales: Comunidad Valenciana”

ÍNDICE:

<u>0. INTRODUCCIÓN AL OBJETO DE ESTUDIO DE LA TESIS Y A SU CONTEXTO</u>	
.....	14
<u>0.1. Objetivo y desarrollo de la Tesis</u>	14
a) <i>Objetivo: el “medio ambiente” como bien jurídico protegido</i>	14
b) <i>Método de trabajo: estudio legislativo y jurisprudencial</i>	15
<u>0.2. La preocupación por el medio ambiente</u>	16
a) <i>El concepto de “medio ambiente”</i>	16
- <i>El “medio ambiente” a efectos de este trabajo</i>	16
b) <i>Evolución histórica de la preocupación por el medio ambiente</i>	20
- <i>Desde la Revolución Industrial hasta hoy</i>	20
- <i>Los Derechos Humanos</i>	22
- <i>Las Conferencias Internacionales</i>	25
c) <i>La responsabilidad social de la empresa</i>	27
- <i>Pensamiento y plasmación en el Informe Brundtland</i>	27
- <i>El concepto de “desarrollo sostenible”</i>	29
- <i>Nuevos retos para la Industria</i>	32
- <i>Políticas públicas</i>	36
<u>I. MARCO COMUNITARIO LEGAL DE LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE FRENTE A LA ACTIVIDAD INDUSTRIAL</u>	
<u>I.0. Situación</u>	41

<u>I.1. Textos internacionales y comunitarios. Su recepción en la legislación española</u>	41
.....	41
I.1.1. Derecho internacional	41
I.1.1.a. Derecho no vinculante.....	41
I.1.1.b. Derecho vinculante.....	44
I.1.2. Derecho comunitario.....	46
I.1.2.a. Primacía del Derecho comunitario	46
I.1.2.b. Derecho comunitario del medio ambiente	47
I.1.2.c. Armonización de la protección ambiental.....	52
I.1.2.d. Exigibilidad del Derecho comunitario	54
I.1.2.e. Política actual.....	57
<u>I.2. Sistemas de Gestión medioambiental normalizados</u>	59
I.2.1. Sistemas Internacionales	59
I.2.1.a. Origen de los certificados de Sistemas de Gestión Medioambiental..	59
I.2.1.b. La ISO 14001	63
I.2.1.c. La ISO 14001 en España	67
I.2.2. Sistemas Comunitarios: Ecogestión, Ecoauditoría, EMAS	70
I.2.2.a. Semejanzas y diferencias con la ISO.....	70
I.2.2.b. Certificadores de EMAS	74
<u>II. MARCO CONSTITUCIONAL ESPAÑOL. REPARTO DE COMPETENCIAS.</u>	
<u>SITUACIÓN EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS</u>	75
<u>II.1. Antecedentes: la protección del medio ambiente en el artículo 45 de la</u>	
<u>Constitución Española</u>	75
II.1.1. Origen del artículo 45.....	75
II.1.2. El artículo 45 de la Constitución Española.....	76
II.1.3. El artículo 45 y el Tribunal Constitucional	80
<u>II.2. Reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas</u> ...	83
II.2.1. El reparto de competencias en la Constitución Española	83

II.2.2. Competencias de la Comunidad Autónoma Valenciana	85
II.2.3. Las competencias de los municipios.....	87
II.2.4. Conflictos de competencias	88
<i>II.2.4.a. La sentencia 102/1995, de 26 de junio, del Tribunal Constitucional .</i>	<i>91</i>
II.2.5. Organización administrativa.....	98
<i>II.2.5.a. Estatal. El Ministerio de Medio Ambiente</i>	<i>98</i>
<i>II.2.5.b. Autonómica. La Comunidad Valenciana</i>	<i>102</i>
<i>- El Gabinete de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente</i>	<i>103</i>
<i>- La Agencia de Medio Ambiente</i>	<i>103</i>
<i>- La Conselleria de Medio Ambiente.....</i>	<i>104</i>
<i>- La Conselleria de Territorio y Vivienda</i>	<i>107</i>
<i>II.2.5.c. Local. Los Ayuntamientos</i>	<i>111</i>
<u>III. TRATAMIENTO DE LAS ACTIVIDADES CALIFICADAS EN EL</u>	
<u>ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL</u>	114
<u>III.1. El Reglamento de Actividades Clasificadas de 1961</u>	114
III.1.1. El término “calificadas” frente a “clasificadas”	114
III.1.2. Antecedentes del Reglamento: el Reglamento de Establecimientos Clasificados de 1925.....	116
III.1.3. El Reglamento de Actividades Clasificadas (o Calificadas) de 1961	118
<i>III.1.3.a. Las actividades calificadas</i>	<i>118</i>
<u>III.2. Competencias que se derivan del Reglamento</u>	123
III.2.1. Estatales	123
III.2.2. Autonómicas y Provinciales	124
<i>III.2.2.a. Las Comisiones Provinciales de Calificación de Actividades</i>	<i>126</i>
III.2.3. Locales	129

<u>III.3. La convivencia de las actividades calificadas con la Directiva comunitaria IPPC (Prevención y control integrados de la contaminación). Ley española de 1 de julio de 2002</u>	130
III.3.1. Directiva IPPC de 1996 y aplicación en España	130
III.3.1.a. Problemas con las actividades calificadas	130
III.3.1.b. Derecho a la información	132
III.3.2. La Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación (IPPC)	133
III.3.2.a. Autorización IPPC	133
<u>IV. LAS ACTIVIDADES CALIFICADAS EN LA COMUNIDAD VALENCIANA</u>	139
<u>IV.1. Relación entre el medio ambiente y las actividades calificadas (o clasificadas) y su incidencia en la Comunidad Valenciana</u>	143
a) Las actividades molestas	145
b) Las actividades insalubres y las actividades nocivas	147
c) Las actividades peligrosas	150
d) Impacto de este tipo de actividades industriales en la C.V.	153
<u>IV.2. La regulación de las actividades calificadas en la Comunidad Valenciana.</u>	155
a) Los Alcaldes y Ayuntamientos	159
b) Las Comisiones Provinciales de Calificación de Actividades. La calificación de la actividad	162
c) Los Gobernadores Civiles (“Subdelegados de Gobierno”)	167
<u>IV.3. Requisitos previos a las licencias de actividades calificadas: Los Planes de Ordenación Urbana y la Evaluación de Impacto Ambiental</u>	168
IV.3.1. Planes de Ordenación Urbana	168
IV.3.2. La Evaluación de Impacto Ambiental	175
<u>IV.4. Ordenanzas de las entidades locales</u>	181
a) Ordenanzas de los municipios de la Comunidad Valenciana.....	181
b) Procedimiento de aprobación de las ordenanzas	186

c) <i>La Ordenanza de Usos y Actividades del Ayuntamiento de Valencia</i>	187
<u>IV.5. La concesión de licencias</u>	190
a) <i>Naturaleza jurídica de la licencia</i>	190
b) <i>Licencias de actividad</i>	193
- <u>licencias de nueva instalación</u>	205
- <u>documentación exigible</u>	209
- <u>licencias sobre actividades anteriores</u>	213
- <u>licencias provisionales</u>	215
c) <i>Emplazamiento de la actividad. El informe urbanístico</i>	217
d) <i>Relación con la licencia de obras</i>	221
e) <i>Licencias de funcionamiento. El acta de comprobación favorable</i>	225
f) <i>El silencio administrativo</i>	228
<u>IV.6. Controles posteriores</u>	233
a) <i>Medidas correctoras</i>	234
b) <i>Libros-Registro de actividades</i>	237
c) <i>La responsabilidad administrativa</i>	239
<u>IV.7. Actividad sancionadora</u>	240
a) <i>Sanciones</i>	240
b) <i>Competencias en materia sancionadora</i>	245
c) <i>Actividades clandestinas y actividades que no adoptan las medidas correctoras</i>	246
<u>V. CONCLUSIONES</u>	257
<u>VI. BIBLIOGRAFÍA Y BASES DE DATOS CONSULTADAS</u>	276
<u>VII. LISTADO DE SENTENCIAS ESTUDIADAS</u>	299
A) <i>Sentencias del TS que resuelven recursos a sentencias de la Audiencia</i> <i>Territorial de Valencia (años 80):</i>	299

B) Sentencias del TSJCV (1995-2003):	300
C) Sentencias del TS (1992-2002) que resuelven asuntos juzgados por el TSJCV (1990-97):.....	304
<u>VIII. ABREVIATURAS UTILIZADAS</u>	306

0. INTRODUCCIÓN AL OBJETO DE ESTUDIO DE LA TESIS Y A SU CONTEXTO

0.1. Objetivo y desarrollo de la Tesis

a) Objetivo: el “medio ambiente” como bien jurídico protegido

El objetivo de este trabajo es realizar un estudio actualizado del control que realizan las Administraciones Públicas para proteger el medio ambiente, y en concreto de las actividades industriales en la Comunidad Valenciana, con referencia especial a la normativa y jurisprudencia sobre actividades calificadas, ya que al tener una regulación local permite un control de las actividades industriales *in situ*.

La incorporación de las decisiones del Tribunal Constitucional, del Tribunal Supremo y del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, puede permitir un conocimiento real de los problemas que se plantean en el supuesto de las actividades industriales que infringen las normas administrativas, y, fundamentalmente, de los conflictos que surgen durante el procedimiento de concesión de las licencias de actividades calificadas.

El bien jurídico “medio ambiente” es de todos, pero no basta con actuaciones individualizadas aunque imprescindibles, siendo precisa la actuación de las organizaciones privadas (sobre todo de las industrias) y de las Administraciones Públicas¹. En ocasiones, las empresas no cumplen la normativa porque no la conocen, y por ello, la Administración Pública debe favorecer ese conocimiento y, además, controlar su cumplimiento.

¹ Welford, R.; Prescott, K. *European Business: An Issued-Based Approach*. Ed. Pitman. Londres, 1994. Pág. 223.

Este trabajo intentará demostrar que para que la protección del medio ambiente sea eficaz es precisa la participación de los Estados, los Tribunales, las empresas y las Administraciones Públicas, en especial las locales, pues el medio ambiente necesita un pensamiento global y una actuación local. Para esto hace falta estudiar las aportaciones del Derecho internacional, del Derecho comunitario, del Derecho español, del Derecho autonómico y del Derecho municipal en cuanto al control administrativo de las actividades que puedan ser perjudiciales para el medio ambiente.

b) Método de trabajo: estudio legislativo y jurisprudencial

En la presente Tesis comienza realizándose un estudio sobre la consideración del medio ambiente, como bien jurídico que necesita una protección especial. A continuación se analiza la normativa medioambiental, relativamente “nueva”, que trata de alcanzar dicha protección a través de varios frentes, en primer lugar por medio del Derecho Internacional y del Derecho Comunitario. Avanzando un paso más, el ordenamiento jurídico recoge en la Constitución y en sus normas de desarrollo el derecho a un medio ambiente adecuado. De esta protección al medio ambiente destacamos por su importancia, desde el punto de vista industrial, la de las actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, las llamadas “actividades clasificadas o calificadas”.

Por último, descendiendo al entorno más cercano, la Comunidad Valenciana, se hace un análisis exhaustivo, no sólo de la normativa valenciana en materia de “actividades calificadas”, sino también de las sentencias del Tribunal Superior de Justicia, donde se puede observar qué problemas se presentan en la práctica con este tipo de actividades. Además, algunas de estas sentencias han

sido recurridas ante el Tribunal Supremo y resueltas por éste, de donde se infiere una cierta doctrina jurisprudencial del Alto Tribunal.

Del estudio pueden obtenerse las conclusiones que permitan conocer qué puntos fuertes y débiles tiene la normativa valenciana y, por tanto, qué reformas serían, en principio, necesarias.

0.2. La preocupación por el medio ambiente

Antes de comenzar el desarrollo de la presente investigación, es necesario contextualizar el alcance del control de las “actividades calificadas” en el entorno industrial, dado su fuerte carácter contaminante. En primer lugar, se concreta el concepto “medio ambiente” y se analizan sus diferentes concepciones doctrinales, para, seguidamente, relacionar la protección de dicho “medio” con la rápida industrialización de los países desarrollados. En este punto señalamos la importancia que tiene la cultura empresarial y la pública para lograr tal protección en la práctica.

a) El concepto de “medio ambiente”

- El “medio ambiente” a efectos de este trabajo

La palabra “ecología” (de *eco* = “casa”, “morada” o “ámbito vital”, y *logos* = “tratado”), se utilizó por primera vez en la obra del biólogo alemán E. Haeckel, ‘*History of Creation*’², para designar una subdisciplina de la zoología cuyo objeto sería la investigación “*de la correlación entre todos los organismos que viven*

² Haeckel, E. *Historia de la creación*. Imp. F. Sempere y Cía. Valencia. 1910.

juntos en la misma localidad y sus adaptaciones a sus ambientes". La Real Academia Española la define como *"la ciencia que estudia las relaciones de los seres vivos entre sí y con su entorno"*, y también como *"parte de la sociología que estudia la relación entre grupos humanos y su ambiente, tanto físico como social"*. La palabra "ambiente" sería, por tanto, sinónimo de "entorno"³, como el conjunto de elementos que rodean a los seres vivos, o, más bien, de "ecosistema"⁴.

Señala Martín Mateo⁵ que, pese a que la Real Academia Española ha aceptado el término "medio ambiente" como *"conjunto de circunstancias físicas que rodean a los seres vivos"*, hablar de "medio" o hablar de "ambiente" es hablar de la misma cosa. Por tanto, y aunque se habla normalmente de "medio ambiente", e incluso se incluye este término en la CE, no cabe duda que es redundante.

Si nos fijamos en los orígenes, podemos establecer que sus bases fundamentales son la palabra alemana *unwelt* y la inglesa *environment*⁶, pero no siempre los conceptos que incluyen éstas se pueden equiparar del todo a lo que se entiende por "medio ambiente". Si nos referimos al "entorno" en general, a partir de *environment*, algunos autores lo consideran como "el conjunto de factores y circunstancias que afectan a todas las empresas en un ámbito geográfico

³ Hablamos de "entorno" para referirnos a aquello que no forma parte de un sistema, siendo en este caso ese sistema el ser humano, como conjunto de elementos interrelacionados entre sí. Una persona es un sistema, compuesto por distintos subsistemas. A su vez, el entorno que rodea al hombre está compuesto de otros sistemas, como puede ser el ecosistema de la Comunidad Valenciana o, yendo más lejos, el ecosistema mundial. Al referirnos al entorno del ser humano, podemos analizar los sistemas que queramos. Si, en lugar de entorno, nos referimos al sistema del que el propio ser humano forma parte, entonces referirse al entorno de ese ser humano sería erróneo. O hablamos de entorno como aquello que rodea al hombre, o hablamos de sistema si lo incluimos entre los elementos de ese sistema.

De Miguel Fernández, E, *Introducción a la Gestión (Management)*. SPUPV. Volumen I. Valencia, 1993.

⁴ Serrano Moreno, J.L. *Ecología y Derecho. Principios de Derecho Ambiental y Ecología Jurídica*. Ecorama. Granada, 1992. Pág. 28.

⁵ Martín Mateo, R. *Manual de Derecho Ambiental*. Trivium. 1ª Edición, 1995. Pág. 25.

⁶ García Ramos, I. El concepto "medio ambiente" en el ordenamiento jurídico español. En *La Ley*. 1993-4. Pág. 1108.

Environment: "the natural conditions, for example land, air and water, in which people, plants and animals live". Oxford Dictionary. Oxford University Press, 1995.

determinado”, y entre esas circunstancias encontraríamos el entorno natural (junto a los factores tecnológicos, socio-culturales, económicos y político-legales)⁷.

Más aún, el ordenamiento jurídico español no siempre define bajo las mismas características el medio ambiente, lo que provoca que los juristas muestren posiciones diferentes sobre lo que es⁸. Para De Miguel Perales⁹ “*no debemos olvidar que el de medio ambiente es un concepto difuso, y que, por tanto, habrá zonas grises que, según las circunstancias, podrán o no formar parte del medio ambiente*”.

Pero, dejando a un lado este tipo de discusiones semánticas, y en la línea de Martín Mateo, podríamos definir de forma amplia el medio ambiente como ese **gran ecosistema en el que se desarrolla la vida**. Para que tal cosa tenga lugar, ese sistema no cuenta sólo con seres humanos y animales, sino también con elementos indispensables, como son el aire, el agua, el suelo y los recursos naturales. Podemos decir que existe una interacción entre estos tres medios y la biodiversidad.

La protección del patrimonio artístico, histórico o arqueológico quedaría aquí excluida, aunque otros autores sí la incluyen dentro del concepto.

La STS, Sección 5ª, Sala 3ª, de 26 de diciembre de 1989¹⁰, señalaba:

“El medio ambiente natural es el supersistema que integra los demás [...] un ecosistema, como todo sistema, constituye una totalidad organizada en la que los distintos subsistemas que lo integran: vegetal, animal, hidrológico y mineral, se hallan íntimamente relacionados, de manera que cualquier decisión que afecte a uno de los subsistemas, repercute sobre los restantes [...]”.

⁷ Aragón Correa, J.A. La influencia de los aspectos medioambientales en los planteamientos estratégicos de la empresa: hacia una perspectiva de capacidades dinámicas. En *Nuevas claves para la Dirección Estratégica* (P. Morcillo y J. Fernández, coords.). Ed. Ariel Economía. 2002. Pág. 15.

⁸ Sobre estas diversas teorías escribe D.J. Vera Jurado en *La disciplina ambiental de las actividades industriales*. Tecnos, 1994. Págs. 24 a 27.

⁹ De Miguel Perales, C. *Derecho español del medio ambiente*. Civitas, 2000. Pág. 24.

¹⁰ www.mma.es/normativa/jurisp/sent_VI_0027.htm (actualizado a julio 2003).

Los problemas de origen medioambiental podrían agruparse según el medio en el que inciden en¹¹:

- aquellos que son globales, afectando a toda la humanidad (efecto invernadero);
- los que afectan al aire (contaminación en las carreteras)¹²;
- los que se originan en el agua (desaparición de acuíferos);
- otros, más relacionados con el suelo (desertización).

En la misma línea, Ortega Álvarez¹³ escribe que *“el Derecho del Medio Ambiente se caracteriza por la finalidad de sus normas y porque este nuevo enfoque finalista ha propiciado la aparición de principios jurídicos propios, que se imponen precisamente para hacer posible el cumplimiento de estos fines. Se elabora Derecho del Medio Ambiente cuando se regula una materia desde una finalidad última: garantizar la supervivencia del planeta a través de la preservación, conservación y mejora de los elementos físicos y químicos que la hacen posible”*.

Serrano Moreno¹⁴ prefiere utilizar sólo la palabra “ambiente”, diferenciando el “Derecho Ambiental” como saber jurídico¹⁵, el “Derecho ambiental” como conjunto de normas, y el “derecho ambiental” como derecho subjetivo.

En este trabajo, siguiendo a la mayoría de los autores, hablaremos de “medio ambiente”.

¹¹ Aragón Correa, J.A. La influencia de los aspectos medioambientales en los planteamientos estratégicos de la empresa: hacia una perspectiva de capacidades dinámicas. En *Nuevas claves para la Dirección Estratégica* (P. Morcillo y J. Fernández, coords.). Ed. Ariel Economía. 2002. Pág. 25.

¹² Al contrario de lo que mucha gente cree, las partículas que desprenden los motores diesel son más perjudiciales que las de los de gasolina, favoreciendo el aumento de personas alérgicas.

¹³ Ortega Álvarez, L. *Lecciones de Derecho del Medio Ambiente*. Lex Nova. Valladolid, 2000. Pág. 47.

¹⁴ Serrano Moreno, J.L. *Ecología y Derecho. Principios de Derecho Ambiental y Ecología Jurídica*. Ecorama. Granada, 1992. Pág. 24.

¹⁵ El Derecho Ambiental sería *“el sistema de normas, instituciones, prácticas e ideologías jurídicas eventualmente útiles para la tutela del equilibrio de los ecosistemas”*. Serrano Moreno, J.L. *Ecología y Derecho. Principios de Derecho Ambiental y Ecología Jurídica*. Ecorama. Granada, 1992. Pág. 42.

b) Evolución histórica de la preocupación por el medio ambiente

- Desde la Revolución Industrial hasta hoy

Como señalan Méndez y Caravaca¹⁶, a comienzos de la Revolución Industrial se vio que las fábricas planteaban problemas de contaminación, pero eran más bien problemas localizados. Es en los años 60 cuando los impactos son más globales, acentuándose en los años 80, con problemas planetarios como los conocidos de la lluvia ácida, disminución de la capa de ozono (observada por primera vez en 1968 por Lovelock y causada por los CFCs) o el efecto invernadero¹⁷. La mayoría de estos problemas están vinculados a las empresas. Dice Davies¹⁸ que realmente el movimiento medioambientalista surge con la publicación, en 1962, de *Silent Spring*, de Rachel Carson¹⁹.

En los años 60, según Jiménez Herrero²⁰, “se llegaba a identificar crecimiento con desarrollo, desdeñando las transformaciones estructurales o los aspectos menos tangibles, como los ambientales”.

Por otro lado, ya en la década de los 80, se extiende por los países desarrollados la llamada “tesis posmaterialista”, de modo que, como la sociedad ya tiene sus prioridades básicas satisfechas, empieza a preocuparse por otras superiores²¹. En el Capítulo II de este trabajo conjugamos la relación entre esta escala de satisfacción de necesidades, la llamada “Pirámide de Maslow”, y los derechos humanos.

¹⁶ Méndez R., Caravaca I. *Organización Industrial y Territorio*. Síntesis. 1996. Pág. 317.

¹⁷ Méndez, R., Caravaca, I. *Organización Industrial y Territorio*. Síntesis. 1996. Págs. 320 a 322.

¹⁸ Davies, P.W.F. *Current Issues in Business Ethics*. Ed. Routledge. Londres, 1997. Págs. 19 y 20.

¹⁹ Carson, R. *Silent Spring*. Fawcett World Library. New York, 1970.

²⁰ Jiménez Herrero, L.M. Desarrollo sostenible y Economía de la sostenibilidad. *Revista Valenciana d'Estudis Autonòmics*. Nº 32. Valencia, 1996. Pág. 24.

²¹ Aragón Correa, J.A. La influencia de los aspectos medioambientales en los planteamientos estratégicos de la empresa: hacia una perspectiva de capacidades dinámicas. En *Nuevas claves para la Dirección Estratégica* (P. Morcillo y J. Fernández, coords.). Ed. Ariel Economía. 2002. Pág. 16.

Volviendo a los inicios de la preocupación por la contaminación, cronológicamente la primera ley general sobre el medio ambiente se promulgó en Estados Unidos el 1 de enero de 1970 ("*Environmental Protection Act*")²². Dicha Ley serviría de base a la Comunidad Europea para desarrollar sus propias normas.

Diversos desastres ecológicos han llevado a que ese desarrollo normativo continuase. Basta recordar el accidente de Bhopal (1984), el de Chernobyl (1986), la Guerra de Kuwait (1991), el desastre de Doñana (1998) y el de las costas gallegas (2002)²³.

Ello demuestra la poca conciencia de las empresas, pues hasta los años 90 la gestión medioambiental no ha estado muy presente en las mismas. En España pocas industrias han tenido una actitud **proactiva**, es decir, aquella que muestran las empresas que se adelantan a la normativa y no esperan a que lleguen las inspecciones administrativas o tener que adaptarse a leyes nuevas, porque ya se han ocupado de aplicar nuevas tecnologías anticipándose a futuras exigencias normativas²⁴; más bien se ha seguido hasta ahora una actitud **reactiva**, es decir, actuando cuando ya no había otro remedio²⁵, cuando la Administración sanciona y no queda otra solución que adecuarse rápidamente a la ley.

²² Martín Mateo, R. *Manual de Derecho Ambiental*. Trivium. 1ª Edición, 1995. Pág. 35.

²³ La marea negra vertida por el buque *Prestige* en las aguas gallegas, entre el 2002 y 2003, hace pensar que, a pesar de todo, queda mucho por hacer.

²⁴ Este sería el caso de determinados fabricantes de automóviles con los catalizadores en motores de gasolina, que se adelantaron en su fabricación cuando todavía no eran necesarios. En la actualidad, para los motores diesel no se exige ningún filtro, a pesar de ser más contaminantes al generar pequeñas partículas de hidrocarburos no quemados, nanopartículas de carbono, vapor de agua y sulfatos; sin embargo, los fabricantes del grupo francés PSA, Peugeot y Citroën han incorporado en algunos de sus modelos un filtro de partículas llamado FAP para eliminarlas en los motores diesel.

J. Carlos González. *Revista Motor 16*, julio de 2003. Pág. 42.

²⁵ Arroyo Varela, S.R.; Moreno Lorente, F.; Rodríguez Rodríguez, J. La gestión medioambiental en las pymes a través del "outsourcing". Comunicaciones 2000 al Congreso *Inteligencia Empresarial. La Gestión del Conocimiento en la Empresa*. AEDEM-Universidad de Jaén. Jaén, 2000. Pág. 403.

En estos momentos ya se ha hecho necesario un cambio de paradigma porque las actitudes reactivas no son eficaces para luchar contra la contaminación.

- Los Derechos Humanos

No obstante, todavía no se sabe muy bien cómo reaccionar y solucionar los conflictos de intereses que esta lucha siempre plantea. En una época de crisis en el empleo de muchos países, algunos argumentan que la protección del medio ambiente supone la destrucción de puestos de trabajo y frena el desarrollo industrial. Más bien habría que decir que la culpa no es del medio ambiente, sino que el problema está en que el ser humano no ha sabido gestionar los recursos naturales; ha pensado que la Naturaleza lo absorbe todo, y se ha encontrado con graves problemas sanitarios, de recursos y de contaminación a los que hay que hacer frente.

Se ha intentado repetidamente llegar a acuerdos internacionales, poniéndose de manifiesto que nos encontramos ante un problema global. Durante largos años de estudio se ha comprobado que la contaminación “traspasa fronteras”, por lo que si no intentamos todos contaminar menos, nada se consigue. Conviene pensar, además, que normalmente los mayores focos de contaminación se encuentran en las aguas, sobre todo en el mar, y resulta difícil combatirlos. Pero el mayor problema está en saber quién debe fijar los límites. Los países desarrollados intentan implantar políticas muy duras y se muestran como ejemplos de buenos protectores de la naturaleza, mientras que los poco desarrollados se ven como grandes contaminadores. No obstante, la realidad es que los países desarrollados han explotado tanto su medio ambiente que, o aplican políticas fuertes, o lo poco que les queda desaparece. Los países en desarrollo quieren avanzar industrialmente, como lo hicieron los desarrollados, pero para ello no

cuentan con las mejores tecnologías, más cuidadosas con la naturaleza. Al menos debería intentarse que lo que no se permite en el país de origen tampoco se hiciera en el que se instalen²⁶.

El problema, al aplicar un Derecho “global” como éste, consiste en adaptarlo a cada país. En palabras del filósofo francés Ricoeur²⁷, hay que intentar comprender al otro con “simpatía e imaginación”. Sin ponerse en el lugar del “otro”, el diálogo es inexistente. Ciertamente, la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano fue un gran avance en la historia de la humanidad. Por primera vez, al menos simbólicamente, se estableció la igualdad de todos los hombres, dando un nuevo sentido a muchas constituciones y a muchas actuaciones de cara a la política internacional.

Sin embargo, ese reconocimiento de los Derechos Humanos, al referirse a lo más íntimo de las personas, encuentra muchos problemas, debido a influencias religiosas, culturales, políticas, económicas y de pensamiento. Es necesario hacer un gran esfuerzo entre todos para intentar llegar a soluciones concretas. Hay que alcanzar un consenso internacional a partir del reconocimiento de la pluralidad de culturas y de pensamientos, lo que permitiría lograr soluciones concretas. Tendremos también que admitir que quizás la Declaración Universal de Derechos Humanos, con su redacción actual, no pueden reconocerla todos los Estados.

Por ejemplo, centrándonos en el reconocimiento del derecho a un medio ambiente adecuado, no todos los Estados constitucionales lo recogen en su articulado. Especifica Bellver Capella²⁸ que, desde 1970, las Constituciones de sesenta países reconocen el derecho al medio ambiente. No obstante, es a partir de la Conferencia de Estocolmo de 1972 cuando tal derecho adquiere más relieve,

²⁶ “Hoy día existe una nefasta situación que podríamos denominar ‘regla 20/80’. El Norte, que representa el 20% de la población más rica del Mundo, consume aproximadamente el 80% de los recursos naturales del Planeta y produce una contaminación global equivalente”. Jiménez Herrero, L.M. Desarrollo sostenible y Economía de la sostenibilidad. *Revista Valenciana d’Estudis Autònoms*. Nº 32. Valencia, 1996. Pág. 31.

²⁷ Monzon i Arazo, A. Derechos Humanos y diálogo intercultural, en *Derechos Humanos*, AAVV. Tecnos. 1992. Págs. 119, 121 y 123.

²⁸ Clase del profesor Bellver en Curso de Derecho Medioambiental, 1ª edición. Universidad de Valencia.

señalándose al mismo tiempo el deber de protegerlo para las futuras generaciones. Conviene tener en cuenta, por ejemplo, que la contaminación por el transporte de residuos peligrosos no se reguló hasta la Convención de Basilea de 1989. El concepto de “desarrollo sostenible” no se utilizó por las Naciones Unidas hasta 1987 en el “Informe Brundtland” sobre Medio ambiente, aunque ya se intuía en Estocolmo (el concepto se trata en el punto c).

La CE sí que recoge el derecho al medio ambiente en su artículo 45²⁹:

1. *Todos tienen **derecho** a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el **deber** de conservarlo.*
2. *Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.*
3. *Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la ley fije se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado.*

Tal como podemos ver, el precepto constitucional es bastante holgado, y necesita de un amplio desarrollo para abarcar todos los supuestos en los que sea necesario proteger el medio ambiente. Los artículos 148 y 149 de la CE determinan qué competencias tendrá la Comunidad Autónoma (gestión que puede ser regulada en los Estatutos de Autonomía) y cuáles serán las del Estado (principalmente legislación general).

El punto 1º del artículo 45 nos muestra que todos tenemos no sólo derecho a un medio ambiente adecuado, sino también el deber de conservarlo. Dicho deber se extiende, en el punto 2º, a los poderes públicos, sin los que difícilmente podría tutelarse. Interesante es el inciso que contiene el mismo artículo sobre la solidaridad colectiva, pues a pesar de que ahora pensamos más en ella, este precepto existía ya en el año 1978, aunque no parece que el medio ambiente haya

²⁹ Se detalla su estudio en el capítulo II.

sido considerado como algo de todos hasta hace poco. El derecho al medio ambiente afecta a muchas personas; es un derecho colectivo (“intereses difusos”³⁰). Como subraya Encarnación Fernández³¹, los derechos humanos son indivisibles y, por lo tanto, para disfrutar unos han de cumplirse los restantes.

Por otro lado, los poderes públicos tendrán principalmente la función de “preservar” el medio ambiente, más que perseguir a los infractores cuando el mal ya está hecho. El punto 3º fija *“para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, [...] sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado”*, ampliando las sanciones anteriores, que eran simples multas, al campo penal. Esto significa que “el que contamina, paga”, pero no sólo monetariamente, sino incluso con privación de su libertad. En este trabajo sólo se contemplan las sanciones administrativas, pero hay que tener presente que, además, será probable que se incurra en infracciones penales.

En el capítulo segundo se estudia con más profundidad el artículo 45 de la CE y los derechos fundamentales.

- Las Conferencias Internacionales

No cabe duda de que hoy en día el problema del medio ambiente es algo global, que afecta no sólo a todos los países, sino a los océanos, mares, al aire que respiramos y al mismo espacio.

Ciento setenta estados se reunieron en la Conferencia de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro en 1992, elaborando un programa de trabajo para el siglo XXI llamado “Agenda 21”³².

³⁰ Se explica en el punto II.1.2.

³¹ Clase impartida por la profesora Fernández en el Curso de Postgrado en Derecho Medioambiental (1ª promoción). Universidad de Valencia-Adeit. 1995-96.

³² Davies, P.W.F. *Current Issues in Business Ethics*. Ed. Routledge. Londres, 1997. Pág. 28.

Guillem Carrau³³ indica que “en la Agenda 21 se repasan los sectores primario, secundario y terciario con el objetivo de optimizar el empleo de los recursos naturales en las actividades humanas. El objetivo es detener el crecimiento del consumo de recursos naturales y, en su caso, el de disminuir el desgaste de estos recursos mediante un aumento del rendimiento de los mismos y la promoción de las políticas de reciclado”. También se firmó el Convenio de las Naciones Unidas sobre el cambio climático, con el fin de estabilizar las concentraciones de gases del efecto invernadero en la atmósfera. Hoy existe, incluso, un “Día Mundial del Medio Ambiente”, que coincide con la primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre medio humano de la que se hablaba anteriormente, celebrada en Estocolmo veinte años antes, el día 5 de junio de 1972.

En 1997 se celebró en Kioto la Cumbre Mundial sobre el calentamiento de la tierra, poniendo de relieve la necesidad de acciones conjuntas que concurren con las acciones locales de los diferentes Estados (“*piensa global y actúa local*”, dicen los ecologistas). El acuerdo de Kioto obligaba a una reducción mundial de las emisiones de gases que producen el efecto invernadero, en un 5% entre el año 2008 y el 2012 con relación a los niveles de 1990, siendo para los países miembros de la UE de un 8%. Este Protocolo no ha sido ratificado por la UE hasta el 31 de mayo de 2002. Pero, para alcanzar estos límites, todavía falta que el Protocolo sea ratificado por otros países europeos - Rusia entre ellos -, Japón y, principalmente, Estados Unidos (que hasta ahora ha mostrado su rechazo)³⁴.

En el verano del 2002 tuvo lugar una nueva Cumbre en Johannesburgo (Sudáfrica), que se presentó como la continuación de la Cumbre de Desarrollo de Río. No obstante, Estados Unidos continuó siendo el “gran ausente” y no se adoptaron los acuerdos que hubieran sido necesarios. La escritora hindú Vandana

³³ Guillem Carrau, J. Protección del medio ambiente y políticas comunitarias: instrumentos de integración. *Revista Valenciana d'Estudis Autònoms*. Nº 32. Valencia, 1996. Págs. 48 y 49.

³⁴ Para que el Protocolo entre en vigor, necesita 2 requisitos: que lo ratifiquen 55 Estados (lo que ya se ha conseguido con la ratificación de la Unión Europea, llegando a 69) y que los Estados que lo hagan representen un 55% de las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero (siendo actualmente sólo un 26,6%). *Diario Levante*, 1 de junio de 2002, pág. 73.

Shiva³⁵ apunta que “*mientras un desarrollo centrado en el mercado necesita un apartheid entre el Norte y el Sur, entre ricos y pobres, con un desarrollo cifrado en la gente es posible una convergencia entre ambiente y desarrollo por un lado, y entre Norte y Sur por otro*”.

Al contrario de la dificultad que vieron los gobiernos y de su falta de responsabilidad, en esta misma Cumbre la Asociación ecologista *Greenpeace* consiguió que ciento cincuenta multinacionales, que pertenecen al Consejo Mundial de Empresas para el Desarrollo Sostenible - en inglés WBCSD -, entre ellas la de alimentación Coca-Cola, la química Du Pont, la petrolera British Petroleum (BP) y la automovilística Chrysler³⁶, redactasen un compromiso para alcanzar los objetivos de Kioto y frenar el cambio climático³⁷. Además, estas mismas empresas, junto a *Greenpeace*, reclamaron un marco legal internacional que castigase a las firmas que contaminan en otros países.

El inconveniente de los Tratados Internacionales, según Martín Mateo³⁸, es que pocos consiguen tener el aparato ejecutivo y los medios necesarios para obligar a su cumplimiento a los Estados que lo han suscrito.

c) La responsabilidad social de la empresa

- Pensamiento y plasmación en el Informe Brundtland

El Informe Brundtland marcará la interdependencia entre el medio ambiente y el desarrollo. La Comisión Mundial de las Naciones Unidas sobre Ambiente y

³⁵ Experta en población y medio ambiente, publica el artículo “El Norte quiere dar marcha atrás”, coincidiendo con la Cumbre de Johannesburgo. *El Mundo*. 28 de agosto de 2002, pág. 18.

³⁶ Estas empresas ya están trabajando en energías renovables y productos más ecológicos, como paneles solares y coches sin gasolina.

³⁷ Catalán Deus, G. 150 multinacionales se comprometen con *Greenpeace* a frenar el cambio climático. *Diario El Mundo*. Jueves 29 de agosto de 2002. Pág. 16 (sociedad).

³⁸ Martín Mateo, R. *Manual de Derecho ambiental*. Trivium. Madrid, 1998. Pág. 47.

Desarrollo, presidida en 1987 por Gro Harlem Brundtland³⁹, acuñó el término “desarrollo sostenible” para referirse al “*desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades*”.

Indica Bellver Capella⁴⁰ que Brundtland sería una de las principales representantes de una escuela de pensamiento ecológico llamada “Ecodesarrollo”. Dicha escuela proponía básicamente una política de autosuficiencia de los países sin renunciar al comercio. Pero algunos autores, como Martínez Alier⁴¹, censuraron este pensamiento por entender que el Informe Brundtland continuaba responsabilizando a los países del Sur de la crisis medioambiental. De todos modos, apunta Bellver que la postura de la ONU ha sufrido una evolución favorable, y actualmente reconoce que la causa de la pobreza está en el desarrollo desmesurado de los países del Norte. La propia G.H. Brundtland⁴², señaló posteriormente la necesidad de políticas de desarrollo que reconozcan la deuda ecológica del Norte con el Sur.

Ese desarrollo implica un compromiso por parte de las empresas. Pero, el crecimiento sostenible, “*más que una teoría, un modelo o una filosofía, debe entenderse como un proceso de cambio y transición hacia nuevas formas de ser, estar y conocer*”⁴³. Como se ha dicho, supone un cambio de paradigma.

Paradójicamente, la reducción de costes de las empresas, el evitar legislaciones más exigentes y otros motivos laborales están produciendo un fenómeno de descentralización y difusión de la contaminación industrial. Este

³⁹ Brundtland, G. *Our Common Future: The World Commission on Environment and Development*. Oxford University Press. 1987.

También en *Informe Brundtland*, “*Nuestro futuro común*”. Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo. Asamblea General de las Naciones Unidas. 1987, pág. 43.

⁴⁰ Bellver Capella, V. *Ecología: de las razones a los derechos*. Editorial Comares, serie Ecorama. 1997. Pág. 195.

⁴¹ Martínez Alier, J. *De la economía ecológica al ecologismo*. Icaria. 1992.

⁴² Brundtland, G. H., en la *Guía de la acción joven sobre el desarrollo sostenible*. AIESEC, 1992.

⁴³ Jiménez Herrero, L.M. Desarrollo sostenible y Economía de la sostenibilidad. *Revista Valenciana d'Estudis Autònoms*. N° 32. Valencia, 1996. Pág. 33.

hecho, afirma Seoáñez⁴⁴, a lo que está llevando es a que las empresas trasladen las industrias base, normalmente más contaminantes, a países del Sur, mientras que las industrias más especializadas, con producciones de alto valor añadido y bajo consumo de recursos energéticos y minerales, permanecen en los países del Norte. Los países del Sur centran sus prioridades en el empleo antes que en el medio ambiente, lo que unido a la concentración demográfica en grandes ciudades puede suponer un grave riesgo.

- El concepto de “desarrollo sostenible”

En los años 70, los primeros pasos para suprimir de forma contundente los problemas medioambientales, que comenzaban a preocupar a todos los países, y principalmente a los europeos, fueron propuestos por el Club de Roma⁴⁵. Este grupo, en base a un trabajo encargado al MIT⁴⁶, proponía como única solución de futuro un “crecimiento cero”, o, lo que es lo mismo, una parada total del crecimiento económico que frenase la desproporción económica entre los países⁴⁷.

Las ideas de “crecimiento cero” surgen realmente en base a las teorías neomaltusianas⁴⁸ que nacieron tras la Segunda Guerra Mundial. En la línea de Malthus, señalan la superpoblación como causa de la pobreza y, en consecuencia, de otros problemas medioambientales; su principal autor sería Paul Ehrlich.

⁴⁴ Seoáñez Calvo, M. *Ecología industrial: Ingeniería medioambiental aplicada a la industria y a la empresa*. Mundi-prensa. 1998. Pág. 50.

⁴⁵ El Club de Roma es una asociación de científicos independientes con sede en Ginebra.

⁴⁶ Es el llamado “Informe Meadows”. Meadows, D.H. *Los límites del crecimiento*. 1972.

⁴⁷ Méndez, R.; Caravaca, I. *Organización Industrial y Territorio*. Síntesis. 1996. Pág. 319.

⁴⁸ Un análisis más detallado del neomaltusianismo en V. Bellver Capella. *Ecología: de las razones a los derechos*. Comares, serie Ecorama. 1997. Pág. 19 y ss.

El maltusianismo relacionaba el crecimiento con la disponibilidad de los recursos. Martín Mateo, R. La revolución ambiental pendiente. *Revista Valenciana d'Estudis Autònoms*. N° 32. Valencia, 1996. Pág. 2.

A pesar de ello, dicha propuesta fue pronto rechazada, pues vendría a provocar una grave crisis económica a la vez que el fin de la posible mejora del nivel de vida, no sólo en los países europeos que habían despegado fuertemente en ese proceso de crecimiento, sino en otros que intentaban salir de la pobreza y que también querían desarrollarse. Entre sus críticos, el biólogo Barry Commoner⁴⁹ decía, por el contrario, que la pobreza era la causa de la superpoblación, por lo que haría falta satisfacer las necesidades básicas de los países pobres, además de transformar los modelos tecnológicos de producción para favorecer al ecosistema⁵⁰.

“En definitiva, para Commoner la causa y la solución es social: para hacer las paces con la naturaleza antes hay que hacer las paces entre los hombres, y ello se alcanzará con un sistema productivo que se adecue a los imperativos del medio ambiente y satisfaga las necesidades de los trabajadores que lo mantienen en funcionamiento”⁵¹.

Esta corriente crítica, que conjugaba economía con derecho a la vida para todos, derivaría en una nueva categoría para preservar el medio ambiente, mucho más asimilable para todos los agentes implicados. El Informe Brundtland⁵², al que se ha hecho referencia anteriormente, aportó el término “desarrollo sostenible”, para significar que desarrollo y protección del medio ambiente eran compatibles⁵³. Dicho término quedaría totalmente asentado en la Conferencia de las Naciones

⁴⁹ Commoner, B. *El círculo que se cierra*. Plaza & Janés, 1978. Traducción del original de 1971. Págs. 13 y 282.

⁵⁰ Otros opositores: el economista Pavit en *Thinking about future. A critique of the limits of Growth*. 1974.

⁵¹ Bellver Capella, V. *Ecología: de las razones a los derechos*. Editorial Comares, serie Ecorama. 1997. Pág. 22.

⁵² http://geneva-international.org/GVA/WelcomeKit/Environnement/chap_5.E.html (actualizado a mayo de 2002). A la Comisión establecida por la Asamblea General de las Naciones Unidas, presidida por la entonces Primera Ministra Noruega Gro Harlem Brundtland, se le confió la misión de realizar un plan de acción global que fuese capaz de combinar desarrollo y protección de los recursos naturales.

⁵³ Como se ha apuntado en la Introducción, y según transcripción original, el “desarrollo sostenible” es aquel que *‘meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs’*.

Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro en el año 1992.

Según la Enciclopedia del Medio Ambiente Atmosférico⁵⁴, realizada por profesores de la Universidad Metropolitana de Manchester, en el Reino Unido, *“el desarrollo sostenible conjuga la conservación y preservación de los recursos naturales y del medio ambiente con la gestión de la energía, los residuos y el transporte. El desarrollo sostenible está basado en modelos de producción y consumo que puedan mantenerse en el futuro sin degradar el medio humano o natural. Implica compartir equitativamente los beneficios de la actividad económica entre todos los sectores de la sociedad, con el fin de aumentar el nivel de vida del ser humano, proteger la salud y disminuir la pobreza. Si queremos que ese desarrollo sostenible tenga éxito, no sólo el comportamiento de los gobiernos, sino también el estilo de vida de los ciudadanos, necesitan un cambio que tenga en cuenta el impacto que producen sobre el medio ambiente”*⁵⁵.

La oferta y la demanda necesitan equilibrarse para que el consumo de los recursos sea compatible con las existencias del planeta, pues frecuentemente se olvida que los recursos naturales son limitados. La Agencia Europea de Medio Ambiente⁵⁶ elabora periódicamente informes sobre la evolución en Europa que suelen ser poco esperanzadores. A pesar de las políticas, no hay mejoras. Los transportes, por ejemplo, crecen cada vez más, siendo preciso que se utilicen medios más eficientes. El último documento elaborado por la EEA es el Informe Kiev, preparado para la reunión europea que tuvo lugar del 21 al 23 de mayo de 2003. En este informe se incluye por vez primera a Rusia y a los países de Europa Oriental. Como conclusión del mismo, ha quedado patente la necesidad de

⁵⁴ <http://www.doc.mmu.ac.uk/aric/eae/index.html> (actualizado a mayo de 2002).

⁵⁵ Traducción propia.

⁵⁶ <http://www.eea.eu.int/> (actualizado a mayo de 2002).

integrar las cuestiones medioambientales en todas las políticas sectoriales y, principalmente, con acciones en la esfera local⁵⁷.

De acuerdo con el Libro Blanco de las Energías Renovables de la UE, en el año 2010 los Estados Miembros deben aumentar el uso de energías renovables hasta el 12% del total energético, lo que supone un gran reto para el sector de los renovables, que pueden competir con su “kw verde” partiendo de la energía solar, la eólica o la biomasa. Las empresas operan en un mundo real en el que la competencia no puede medirse únicamente en términos de teoría económica, sino que es una competencia dinámica que debe innovar continuamente para satisfacer a competidores, clientes y legisladores.

En la práctica, el contexto legal y económico de un país, y su regulación medioambiental, necesitan trabajar en la misma dirección⁵⁸.

- Nuevos retos para la Industria

Sería deseable que todas las empresas viesen las actuaciones medioambientales como parte integrada en su responsabilidad social. Sin embargo, no siempre es así y bastantes de ellas piensan que es un peso más que les exige la ley. Tanto en una como en otra situación, las empresas se han encontrado con un nuevo reto: ser respetuosas con el medio ambiente. Esta exigencia, puesta de manifiesto por los propios consumidores, las obliga a fuertes inversiones y a una constante innovación si quieren ser competitivas.

Pero esto no sólo supone colocar nuevos productos en el mercado, sino también mejorar los ya existentes y sus procesos. En la actualidad, ninguna organización puede permitirse excluir la protección del medio ambiente de su

⁵⁷ http://reports.eea.eu.int/environmental_assessment_report_2003_10/en (actualizado a junio de 2003).

⁵⁸ Traducción propia de Esty, D.C.; Porter, M.E. Ranking National Environmental Regulation and Performance: A Leading Indicator of Future Competitiveness? *The Global Competitiveness Report 2001-2002*. Oxford University Press. N.Y., 2001. Pág. 20.

política de empresa⁵⁹. Todos los productos son capaces de tener una alternativa verde, pudiéndose sacar ventajas de los más criticados, como suelen ser los químicos. De ahí también la importancia del llamado “márketing ecológico”.

Hasta ahora, los políticos, las empresas líderes y los propios ecologistas en general, sólo han tenido en cuenta los costes y han ignorado los importantes beneficios de producción que se obtienen con la innovación⁶⁰. Se podría reducir la contaminación mediante innovaciones que rediseñen productos, procesos y métodos de operación. La innovación tiende a mejorar la calidad y, al mismo tiempo, reducir costes⁶¹.

Las empresas deben ver la mejora del medio ambiente como una oportunidad ventajosa y competitiva, no como algo molesto; han de convertirla en un componente de la organización general de la empresa, no considerarla como algo extraño. El impacto medioambiental quedará así incluido en el proceso general de mejora de la productividad y la competitividad, como factor fundamental en todas sus fases⁶². Aragón Correa⁶³ indica que “*la integración de los aspectos medioambientales en la estrategia de la organización requerirá que los mismos se vayan contemplando dentro de las fases estratégicas de la organización y no de forma independiente*”.

Hasta hace poco, los problemas de contaminación industrial se solucionaban con la utilización de tecnologías de contaminación “*end-of-pipe*”, que son aquellas que reducen la liberación directa, pero que no resuelven el problema,

⁵⁹ Sadgrove, K. *La ecología aplicada a la empresa*. Traducción al castellano de la obra inglesa. Deusto. 1993. Págs. 21 a 43.

⁶⁰ Porter, M.E., van der Linde, C. Green and Competitive. Ending the stalemate, en *Harvard Business Review*, sept.-oct. 1995. Pág. 121.

⁶¹ Porter, M. E.; van der Linde, C. Green and competitive. Ending the Stalemate. *Harvard Business Review*. Septiembre-Octubre 1995. Pág. 127.

⁶² Arroyo Varela, S.R.; Moreno Lorente, F.; Rodríguez Rodríguez, J. La gestión medioambiental en las pymes a través del “outsourcing”. Comunicaciones 2000 al Congreso “Inteligencia Empresarial. La Gestión del Conocimiento en la Empresa”. *AEDEM-Universidad de Jaén*. Jaén, 2000. Pág. 403.

⁶³ Aragón Correa, J.A. La influencia de los aspectos medioambientales en los planteamientos estratégicos de la empresa: hacia una perspectiva de capacidades dinámicas. En *Nuevas claves para la Dirección Estratégica* (P. Morcillo y J. Fernández, coords.). Ed. Ariel Economía. 2002. Pág. 14.

ya que la contaminación se traslada de un medio a otro, a la vez que resultan muy costosas. Por el contrario, hoy se necesitan programas que enfoquen el problema de forma global o, como suele decirse, “desde la cuna hasta la tumba” (controlar la contaminación no sólo en todas las fases del proceso de producción, sino también una vez que el producto ha sido adquirido). Cada vez se impone más un “Análisis del Ciclo de Vida” del producto.

La competencia internacional ha cambiado tanto en las últimas décadas, que si antes el medio ambiente era sinónimo de polémica, ahora se ha convertido en un buen negocio, relacionándose con la productividad, la innovación y la competitividad⁶⁴. En la actualidad, la globalización deja anticuada en algunas ocasiones la noción de ventaja comparativa, porque las empresas pueden obtener en cualquier lugar “inputs”⁶⁵ a bajo coste. Por el contrario, lo que cuenta hoy en la competitividad es, además, saber utilizar los recursos con eficiencia y tener la habilidad de innovar con rapidez, ya que la tecnología está cambiando constantemente. Los países y empresas más competitivos no son sólo los que acceden a “inputs” de bajo coste, sino los que utilizan la tecnología y los métodos más avanzados para usar dichos “inputs”.

La empresa emplea unos “inputs” (materias primas u otros elementos) que dan lugar, mediante un proceso - que debería utilizar la mejor tecnología disponible - a unos “outputs”⁶⁶, que no sólo son productos, sino también residuos. Pero el tratamiento de los residuos no es la mejor solución, sino impedir que se produzcan mediante un nuevo diseño de los productos y de los procesos.

⁶⁴ Porter, Michael E.; van der Linde, C. Green and competitive. Ending the Stalemate. *Harvard Business Review*. Septiembre-Octubre 1995. Pág. 134.

⁶⁵ Entradas al sistema empresa.

⁶⁶ Salidas del sistema empresa.

Siguiendo a Porter, a los cinco factores que influyen sobre la competitividad de cada empresa – competidores actuales, proveedores, clientes, productos sustitutivos y posibles competidores, deberíamos añadir el entorno natural⁶⁷.

Ahora bien, no se puede pedir a todas las empresas que hagan la misma inversión, ni prometerles que ganarán dinero con facilidad por ser más responsables. También la empresa debe estudiar y saber hasta dónde puede llegar. La inversión en medio ambiente, según algunos economistas escépticos, no siempre da un resultado positivo para la contabilidad de la empresa, beneficiándose de verdad sólo con ella las empresas que disponen de las mejores tecnologías⁶⁸. Pero no es preciso ser tan negativos en principio, siendo muy importante que la empresa tenga en cuenta todos los factores, y estudie sus debilidades, fuerzas, oportunidades y amenazas⁶⁹. Una fortaleza con la que puede contar la empresa es la formación que dé a sus empleados sobre la protección medioambiental. Ha de enseñar a todos sus miembros que la cultura medioambiental consiste en una serie de valores compartidos, y no sólo de la Alta Dirección, pues de lo contrario no podrán comprometerse en esta tarea⁷⁰.

Martín Gómez⁷¹ resalta la trascendencia que tiene la cultura de la empresa. Distingue que *“el medio ambiente formará parte de una estrategia deliberada cuando la empresa tenga su propia conciencia ecológica, sin estar influenciada por barreras legales, y formará parte de una estrategia emergente cuando la*

⁶⁷ Aragón Correa, J.A. La influencia de los aspectos medioambientales en los planteamientos estratégicos de la empresa: hacia una perspectiva de capacidades dinámicas. En *Nuevas claves para la Dirección Estratégica* (P. Morcillo y J. Fernández, coords.). Ed. Ariel Economía. 2002. Pág. 25.

⁶⁸ Mohr, R.D. Technical Change, External Economies, and the Porter Hypothesis. *Journal of Environmental Economics and Management*. Nº 43. 2002. Pág. 158.

⁶⁹ Aragón Correa, J.A. La influencia de los aspectos medioambientales en los planteamientos estratégicos de la empresa: hacia una perspectiva de capacidades dinámicas. En *Nuevas claves para la Dirección Estratégica* (P. Morcillo y J. Fernández, coords.). Ed. Ariel Economía. 2002. Pág. 30.

Sobre la matriz DAFO (traducción al inglés del término SWOT), introducida por H. Weihrich en 1982, y que hace referencia a las **F**uerzas, y **D**ebilidades interiores de la empresa, y a las **O**portunidades y **A**menazas que le vienen del entorno, ver Aguirre, Castillo y Tous: *Administración de organizaciones*. Ed. Pirámide, 1999.

⁷⁰ Fabregat Rodríguez, V.; Setó Pámies, D.; Vidal Suñé, A. Organización y cultura medioambiental. *AEDEM (Asociación Europea de Dirección y Economía de la Empresa)*. Lérida, 1997. Pág. 408.

⁷¹ Martín Gómez, S. La organización empresarial del medio ambiente como factor de competitividad en el futuro. *AEDEM (Asociación Europea de Dirección y Economía de la Empresa)*. Lérida, 1997. Págs. 359.

empresa, en su funcionamiento normal, se dé cuenta que es preciso adaptarse a las normativas medioambientales existentes, e incluso sea consciente de que la consideración del medio ambiente en su proceso de planificación estratégica es un factor de competitividad en el medio y largo plazo". Si nos encontramos con la empresa del primer supuesto, "desde un primer momento la función de control medioambiental estará incluida en su estructura organizativa".

Como en otros aspectos de la empresa, lo que implica la responsabilidad social es una ética para ir más allá del Derecho. Concretamente, como ha recalcado Martín Mateo, el Derecho Ambiental necesita un apoyo ético para muchas de sus realizaciones⁷².

- Políticas públicas

Este nuevo pensamiento "verde" se extiende por toda Europa. El Tratado de Amsterdam de 1997, que entró en vigor en el año 1999, contiene explícitamente la obligación de integrar las exigencias medioambientales en todas las políticas y acciones de la UE. Desgraciadamente, la EEA, en su informe de principios del año 2000, denuncia que las emisiones que según el Protocolo de Kioto debían irse reduciendo no lo hacen y, por el contrario, se están incrementando más. La EEA propone medidas urgentes, principalmente enfocadas a la cooperación. Además, el país de la UE que más incumple este Protocolo es España, donde las emisiones de gases de efecto invernadero, procedentes de la industria, han crecido un 33,7% en diez años, representando el 8,6% del total de las emisiones⁷³. Esto significa que ya se han sobrepasado los niveles que deberían alcanzarse en el año 2012⁷⁴.

La Comisión Europea, y concretamente la Dirección General de Medio Ambiente (DG XI), conscientes de la importancia de la innovación como base

⁷² Martín Mateo, R. *Manual de Derecho ambiental*. Trivium. Madrid, 1998. Pág. 61.

⁷³ *Recuperación y Reciclado. Medio ambiente*. Nº 59, marzo 2002. Pág. 17.

⁷⁴ *Diario Levante*, martes 30 de abril de 2002, pág. 10.

imprescindible para mejorar la competitividad, ponen en marcha Programas plurianuales y otros específicos que permitan implantar los primeros.

El VI Programa de Medio Ambiente 2001-2010 (*“Environment 2010: Our Future, Our Choice”*), va más allá del anterior, adoptando una visión más estratégica. Hace un llamamiento al compromiso activo de todos los sectores de la sociedad en la búsqueda de soluciones innovadoras y sostenibles para los problemas medioambientales⁷⁵. El anterior, el V Programa Marco que comenzó en el año 1993, tuvo un presupuesto de 16.300 millones de euros, y sus objetivos, entre otros, fueron un crecimiento sostenible y competitivo, la preservación del ecosistema, la investigación de las actividades nucleares y la innovación y participación de las PYMEs. Es el primer programa que ha integrado la prevención, como un factor muy importante, junto con la corrección.

La política de I+D en la UE, así como la política de medio ambiente, son relativamente recientes, ya que no se recogen específicamente en los Tratados constitutivos de la Comunidades Europeas hasta el Acta Única Europea del año 1986. El gran objetivo de la UE en cuanto a la industria es que la competitividad europea mejore, ayudando a los Estados Miembros en lo que éstos no pueden cubrir, o en los ámbitos donde la acción comunitaria sea más eficaz según el principio de subsidiariedad. La Comisión ofrece a las administraciones y a las empresas información sobre todas sus políticas y ayudas a través de las euroventanillas y de diversas bases de datos, como *“Celex”* o *“Euroinfo”*. Según la EEA, entre los aspectos a mejorar estaría el conocer los avances en ecoeficiencia realizados por los sectores económicos de la UE, así como informar sobre los progresos alcanzados en la integración de medidas y políticas medioambientales en cada sector.

Otro campo muy importante lo cubren en la actualidad un gran número de ONGs, tanto locales como mundiales. Los nuevos medioambientalistas apoyan la

⁷⁵ <http://europa.eu.int/comm/environment/newprg/index.htm> (actualizado a mayo de 2002).

actuación de todas las ONGs ecologistas, porque pueden ayudar a la industria como fuentes de información de las mejores prácticas (“mejores técnicas disponibles” o MTDs⁷⁶), que sólo se conocen por medio de unas pocas empresas innovadoras⁷⁷. En la actualidad, de las muchas empresas que invierten en una producción más limpia, unas ciento veinte, entre las que se encuentran 3M y Sony, se han agrupado en el WBCSD.

También realizan un gran trabajo con la industria Greenpeace y EDF. Empresas, universidades y todo tipo de organizaciones cooperan asimismo en este campo. Disminuir el consumo de materiales y energía en la producción, así como reducir las emisiones, serán requisitos previos para lograr un desarrollo económico sostenible, es decir, un crecimiento que no prive a las generaciones futuras de satisfacer sus necesidades. Desde principios de los años 90, PYMEs, consultores, autoridades locales y organismos internacionales realizan proyectos y programas de producción más limpia, con el objetivo de mejorar la eficiencia ecológica de los sistemas de producción de las empresas.

Con todo, no todos los países disponen de medios que les permitan avanzar en este sentido. Por ello, la UE participa activamente en la política de ayuda al desarrollo en otras partes del mundo, como América Latina, Asia, Caribe y Pacífico. Además de los programas bilaterales de los Estados miembros, la UE dispone de varios instrumentos comunitarios, como el Convenio de Lomé, el Fondo Europeo de Desarrollo para setenta países ACP de África, Caribe y Pacífico, programas de cooperación para el desarrollo y apoyo al sector privado en PVDALA, de América Latina y Asia, así como otros programas internacionales.

Todos estos programas buscan respaldar el desarrollo económico y social de dichos países sobre la base de programas de cooperación, negociados con las autoridades nacionales beneficiarias y con el sector privado de los países

⁷⁶ Sus siglas en inglés son *BATs = Best Available Technics*.

⁷⁷ Porter, Michael E.; van der Linde, C. Green and competitive. Ending the Stalemate. *Harvard Business Review*. Septiembre-Octubre 1995. Págs. 133.

interesados. No son programas impuestos, sino negociados con los países socios. Se invita a los agentes económicos, en particular a las empresas, a proponer sus servicios o suministros para la realización de estas acciones bajo la autoridad de los Estados beneficiarios. En general, lo que la UE pretende es extender los ámbitos de aplicación de sus principales programas de acción interna (I+D, PYMEs) a otros países.

Fuera de la UE, el Banco Europeo de Inversiones (BEI) opera como banco de desarrollo para respaldar la política de cooperación europea en un gran número de países; desde 1990 a 1994 prestó más de 6.000 millones de euros. La mitad de esta cantidad se destinó a la producción, transporte y distribución de electricidad, y un tercio a la industria y a los servicios, concretamente a PYMEs.

También la ONU, mediante su Programa para el Medio Ambiente (PNUMA), trabaja desde 1989 con más de cien organizaciones, con el fin de poner en marcha iniciativas de producción más limpia en unos sesenta países. Junto con la ONUDI (Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial) ha establecido centros de producción más limpia en la República Checa, Eslovaquia, Hungría, India, China, México, Brasil, Nicaragua, Costa Rica y El Salvador. El Centro Internacional de Información sobre "Producción más limpia" del PNUMA proporciona datos de unos 600 estudios de casos técnicos.

Sería deseable, como intenta la OCDE, que se llegase a un consenso en política macroeconómica mediante la publicación de los indicadores de desarrollo sostenible por países, de forma que pudiera compararse lo que realmente hace cada uno para mejorar la calidad del medio ambiente. Además, la OCDE sugiere que para este proceso de integración se lleve a cabo una reunión bienal de los ministros de economía y finanzas y medioambiente de los distintos países para establecer objetivos determinados⁷⁸. A pesar de ello, en la práctica se utilizan en numerosas ocasiones los instrumentos medioambientales como barreras

⁷⁸ www.ocde.org (actualizado a enero 2000).

comerciales⁷⁹. Como dicen Porter y Van der Linde, el conjugar la economía con la ecología depende en parte de “los vientos políticos”⁸⁰.

En el siguiente capítulo se analiza cómo se intenta proteger normativamente este bien jurídico del “medio ambiente” en el ámbito internacional y comunitario.

⁷⁹ Mohr, R.D. Technical Change, External Economies, and the Porter Hypothesis. *Journal of Environmental Economics and Management*. Nº 43. 2002. Pág. 168.

⁸⁰ Traducción propia de Porter, Michael E.; van der Linde, C. Green and competitive. Ending the Stalemate. *Harvard Business Review*. Septiembre-Octubre 1995. Pág. 120.

I. MARCO COMUNITARIO LEGAL DE LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE FRENTE A LA ACTIVIDAD INDUSTRIAL

I.0. Situación

La protección del medio ambiente, al contrario que la de otros bienes jurídicos, como la propiedad a través del Derecho civil, es relativamente reciente.

En primer lugar, es preciso comentar que el Derecho ambiental, al igual que otras ramas del Derecho, opera en varios niveles⁸¹:

- Internacional, difícilmente conciliable.
- Multinacional o transaccional⁸², como sería el caso del Derecho comunitario.
- Nacional o estatal.
- Regional o de Comunidades Autónomas.
- Local o de municipios.

I.1. Textos internacionales y comunitarios. Su recepción en la legislación española

I.1.1. Derecho internacional⁸³

I.1.1.a. Derecho no vinculante

Según Jaquenod, las fuentes del Derecho internacional son: 1) los documentos de organizaciones y conferencias internacionales; 2) los convenios y

⁸¹ De Miguel Perales, C. *Derecho español del medio ambiente*. Civitas, 2000. Págs. 31 y 32.

⁸² Martín Mateo, R. *Manual de Derecho ambiental*. Trivium. Madrid, 1998. Pág. 91.

⁸³ En Derecho ambiental, el Derecho internacional fue el primero en legislar aspectos sectoriales relacionados con la contaminación de la naturaleza. Ya en 1902 se celebró un convenio internacional sobre la protección de aves útiles para la agricultura.

tratados; y 3) las recomendaciones de organizaciones internacionales. Sin embargo, de todos ellos, los únicos que tienen efectos jurídicos obligatorios son los del segundo grupo⁸⁴. De ahí que se establezca una diferencia entre lo que llamaba Kiss⁸⁵ “*hard law*”, difícil de aplicar⁸⁶ pero con mayor fuerza vinculante, y el “*soft law*” (o un Derecho más de “compromiso”⁸⁷).

En consecuencia, este segundo “Derecho flexible o suave” necesita solucionar sus problemas por procedimientos informales, a través de arbitrajes o negociaciones diplomáticas. Ortega Álvarez⁸⁸ recuerda que “*no existe ninguna autoridad política mundial que pueda imponer sus criterios por encima de los intereses nacionales, de aquí que la actuación internacional debe realizarse mediante instrumentos de acuerdo, ayuda y cooperación*”. Martín Mateo⁸⁹, a partir de su amplia experiencia, encuentra que “*los requerimientos más inmediatos, más del día a día, hacen que los dictados que, además, abrumadoramente racionales que aquí se prodigan no salgan adelante*”.

De este “*soft law*” podemos destacar, como primera en el tiempo, la Conferencia de la ONU sobre el Medio Humano de 1972, que adoptó la “Declaración de Estocolmo”. Su principio 1 serviría de base para otros textos: “*El hombre tiene el derecho fundamental a la libertad, a la igualdad y a adecuadas condiciones de vida, en un medio ambiente de calidad, que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar, y tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio ambiente para las presentes y las futuras generaciones*”.

⁸⁴ Jaquenod, S. *El derecho medioambiental y sus principios rectores*. MOPU. 1989.

⁸⁵ Juste Ruiz, J. La evolución del derecho internacional del medio ambiente. *Estudios en Homenaje al Profesor D. Manuel Díez de Velasco, “Hacia un nuevo orden internacional y europeo”*. Madrid, 1993. Pág. 401.

⁸⁶ En el control de la aplicación de este Derecho podríamos encontrar, entre otros, a la FAO, la OCDE y, especialmente, la UE.

⁸⁷ Juste Ruiz, J. *Derecho internacional público y medio ambiente*. 1996. Págs. 24 a 27.

⁸⁸ Ortega Álvarez, L. *Lecciones de Derecho del Medio Ambiente*. Lex Nova. Valladolid, 2000. Pág. 85.

⁸⁹ Martín Mateo, R. *Infracciones ambientales: la responsabilidad de las empresas y sus trabajadores*. *Actas de la Escuela Medioambiental de Verano*. UPV – Fundación Biodiversidad. Valencia, 2002. Pág. 7.

Destaca la importancia de su principio 22, en cuanto a la responsabilidad y reparación de daños ecológicos:

“Los Estados deben cooperar para continuar desarrollando el Derecho internacional en lo que se refiere a la responsabilidad y a la indemnización a las víctimas de la contaminación y otros daños ambientales, que las actividades⁹⁰ realizadas dentro de la jurisdicción o bajo el control de tales Estados causen a zonas situadas fuera de su jurisdicción”.

A partir también de ese año, las Naciones Unidas han ido desarrollando el PNUMA⁹¹ (con sede en Nairobi -Kenia), con el fin de estimular a los Estados hacia la protección del medio. En octubre de 1982 adoptaban la “Carta Mundial de la Naturaleza”⁹², que en su principio 11 establecía que se controlasen las actividades que pudiesen tener consecuencias sobre la naturaleza, y se utilizasen las MTDs que redujesen al mínimo los peligros graves para la naturaleza y otros efectos perjudiciales.

Pero la que realmente sienta unas bases más sólidas para los Estados es la Conferencia de Río de 1992 sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, que, como hemos visto en el capítulo anterior, acuña el concepto de “desarrollo sostenible”. Dicha conferencia reunió a 176 Estados y 1200 organizaciones. De ella derivarían principios hoy tan conocidos como “el que contamina paga”, o la necesidad de una “evaluación de impacto ambiental” (principios 16 y 17 de la Conferencia). También encontramos en esta conferencia el compromiso político de contribuir al desarrollo sostenible con el 0,7% del PIB, compromiso que han adoptado incluso agentes privados por propia iniciativa.

En cuanto a la responsabilidad, su principio 13 señalaba:

“Los Estados deberán desarrollar la legislación nacional relativa a la responsabilidad y la indemnización respecto a las víctimas de la contaminación y

⁹⁰ Sobre todo de actividades especialmente contaminantes (o calificadas).

⁹¹ www.onu.org (actualizada a mayo de 2002).

⁹² Resolución de la Asamblea General de las N.U. en su 48ª Sesión Plenaria de 28 de octubre de 1982.

otros daños ambientales. Los Estados deberán cooperar, asimismo, de manera expedita y más decidida, en la elaboración de nuevas leyes internacionales⁹³ sobre responsabilidad e indemnización por los efectos adversos de los daños ambientales causados por las actividades realizadas dentro de su jurisdicción, o bajo su control, en zonas situadas fuera de su jurisdicción”.

Pero, en la práctica, esta responsabilidad internacional de los Estados, aunque exigible ante el Tribunal Internacional de Justicia, se ha ido sustituyendo por una compensación directa entre quien contamina y las víctimas, pasando a ser relaciones de Derecho internacional privado⁹⁴. Los Estados también deberían asumir que esos agentes privados actúan con su autorización y, por lo tanto, bajo su control.

En resumen, la idea principal de Río fue incentivar el desarrollo, pero no con el modelo llevado hasta entonces por los países industrializados, sino con una nueva orientación apoyada en la necesidad de una “supervivencia colectiva”⁹⁵. Supondría el pasar de un “derecho **del** medio ambiente” a un “derecho **al** medio ambiente”⁹⁶.

1.1.1.b. Derecho vinculante

En principio, dentro del Derecho “más duro” destacan los instrumentos internacionales de protección del medio ambiente en relación a los recursos naturales. *“Los tratados existentes presentan efectivamente un carácter sectorial;*

⁹³ Un ejemplo de ello lo tenemos en el Protocolo de Basilea sobre responsabilidad e indemnización por daños resultantes de los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos y su eliminación de 1999. ONU.

⁹⁴ Juste Ruiz, J. La evolución del derecho internacional del medio ambiente. *Estudios en Homenaje al Profesor D. Manuel Díez de Velasco, “Hacia un nuevo orden internacional y europeo”*. Madrid, 1993. Pág. 411.

⁹⁵ Juste Ruiz, J. *El nuevo orden internacional: el principio del desarrollo sostenible tras la conferencia de Río 92*. Universidad de Valencia. Pág. 20.

⁹⁶ Juste Ruiz, J. La evolución del derecho internacional del medio ambiente. *Estudios en Homenaje al Profesor D. Manuel Díez de Velasco, “Hacia un nuevo orden internacional y europeo”*. Madrid, 1993. Pág. 405.

no existe todavía un convenio multilateral general que se ocupe de los diversos aspectos de la protección del medio ambiente⁹⁷. Así, encontramos el Convenio de la ONU sobre Derecho del Mar de 1982, el Convenio de Ginebra sobre contaminación atmosférica de 1979 y sus 5 protocolos, el Convenio de Viena para la protección de la capa de ozono de 1985, el Convenio marco de la ONU sobre cambio climático de 1992, el Convenio sobre los humedales de importancia internacional, especialmente como hábitat de especies acuáticas de 1961 (bajo el que se regularía, por ejemplo, la Albufera), y otros muchos.

Todos estos convenios sí que suponen una obligación para los Estados que los hayan firmado, y ello se traduce en la adaptación voluntaria de sus propias leyes nacionales a esos preceptos⁹⁸. En el supuesto de España, y según el artículo 96.1 de la CE, *“los Tratados internacionales válidamente celebrados, una vez publicados oficialmente en España, formarán parte del ordenamiento interno. Sus disposiciones sólo podrán ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en los propios Tratados o de acuerdo con las normas generales del Derecho Internacional”*. Según el tipo de tratado, o sólo se informará al Congreso y al Senado, o también será necesaria la autorización de ambas Cortes Generales (por ejemplo, si afectan a derechos fundamentales; artículo 94 de la CE).

Pero este Derecho Internacional vinculante es relativamente extraordinario. En la legislación aplicable en España, lo más firme - y jurídicamente más obligatorio - sólo se puede encontrar en el Derecho comunitario⁹⁹, pues tal como expone Bellver Capella, las resoluciones de las organizaciones internacionales generan derecho no por coacción, sino mediante la “fuerza de la convicción social”¹⁰⁰.

⁹⁷ Juste Ruiz, J. *Derecho internacional público y medio ambiente*. 1996. Pág. 15.

⁹⁸ De Miguel Perales, C. *Derecho español del medio ambiente*. Civitas, 2000. Pág. 29.

⁹⁹ A pesar de su mayor fuerza, en el 16º Informe de la Comisión Europea de 1999 se refleja cómo han aumentado las reclamaciones antes los tribunales por violaciones de las normas medioambientales comunitarias.

¹⁰⁰ Bellver Capella, V. *Ecología: de las razones a los derechos*. Ecorama. Granada, 1994. Pág. 208.

I.1.2. Derecho comunitario

I.1.2.a. Primacía del Derecho comunitario

Los Estados que forman parte de la Unión Europea han cedido a ésta parte de su soberanía, principalmente en lo relativo a la competencia de legislar. La obligatoriedad del Derecho comunitario es autónoma, independiente y de carácter horizontal, integrándose en el ordenamiento nacional¹⁰¹. Ello se traduce en que esa legislación es automáticamente vinculante para todos los Estados Miembros.

Incluso, afirma Pelechá Zozaya¹⁰², que “[...] *En la medida que los órganos jurisdiccionales nacionales aplican Derecho comunitario, deben ser considerados – al igual que el TJCE – “órganos jurisdiccionales comunitarios”, pues aunque no están incardinados en la administración comunitaria sí aplican dicho Derecho*”.

Cuando España ingresó en la Comunidad Europea¹⁰³ en 1986, al igual que el resto de los Estados Miembros otorgó al Derecho comunitario primacía sobre el Derecho español. En este sentido, el TJCE se ha pronunciado en varias sentencias. En el caso Simmenthal de 1978¹⁰⁴ recuerda que “*el principio de primacía del Derecho comunitario no sólo comporta la inaplicación de toda norma nacional incompatible con aquél, sino que también comporta la invalidez de las normas nacionales posteriores incompatibles con el Derecho comunitario*”. También en el caso Fratelli Constanzo de 1989¹⁰⁵ apunta que “*no sólo debe ser*

¹⁰¹ Casado Iglesias, E. Cuatro sentencias recientes de la Corte Suprema sobre el impacto ambiental. *Revista General de Derecho*. Nº 592-593. 1994. Págs. 127 a 130.

¹⁰² Pelechá Zozaya, F. Tratados e Instituciones, en *Enciclopedia de la Unión Europea* (coord. J.L. Sanchis Moll). CISS, 1998.

¹⁰³ La Comunidad Económica Europea pasó a denominarse Comunidad Europea a partir del Tratado de Maastrich de 1992. En este mismo Tratado surge el concepto de “Unión Europea” como una denominación general de las 3 Comunidades: la Europea (o Económica), la del Carbón y del Acero (CECA) y la de Energía Atómica (CEEa).

¹⁰⁴ Asunto 106/77, sentencia de 9 de marzo de 1978, págs. 69 y ss.

¹⁰⁵ Asunto 103/88, sentencia de 22 de junio de 1989, págs. 1839 y ss.

aplicado por los órganos jurisdiccionales nacionales, sino que debe ser aplicado por cualquier administración pública”.

En esa aplicación rige el llamado “principio de autonomía institucional y procedimental”. Esto significa que el Derecho comunitario se adaptará en cada Estado según sus propias normas de procedimiento, y el encargado de esa aplicación será el órgano o institución nacional competente según su Derecho interno.

1.1.2.b. Derecho comunitario del medio ambiente

El Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea no decía nada respecto al medio ambiente, y a consecuencia de la Conferencia de Estocolmo se vio la necesidad de desarrollar una política ambiental.

Los Estados Miembros se reunieron el 19 y 20 de octubre de 1972 en la llamada Cumbre de París y establecieron la necesidad de formalizar unos Planes quinquenales, que después se han ido adaptando temporalmente según las circunstancias. En 1973 se aprobó el Primer Programa de Acción¹⁰⁶ de las Comunidades Europeas en materia de Medio Ambiente para los años 1973-76; el Segundo transcurrió de 1977 a 1981 y el Tercero de 1982 a 1986, siendo la primera vez que se incluyó como “estrategia global” la integración de la preocupación ambiental en las demás políticas comunitarias. Con el Cuarto Programa, del 87 al 92, se crea la EEA¹⁰⁷ (con sede en Copenhague); se establece el derecho de acceso a la información ambiental y se crea la Ecoetiqueta. En el Quinto Programa, del 93 al 2000, llegaría la Ecogestión y la

¹⁰⁶ De Miguel Perales, C. *Derecho español del medio ambiente*. Civitas, 2000. Págs. 30 y 67.

¹⁰⁷ Reglamento 1210/90, de 7 de mayo. DOCE L 120, de 11 de mayo de 1990.

Ecoauditoría. En consecuencia, actualmente estamos en el VI Programa “*Environment 2010: Our future, our choice*” (2001-2010)¹⁰⁸.

Como características generales de todos los programas, Sánchez-Rodrigo¹⁰⁹ subraya:

1. Su carácter programático y de marco filosófico.
2. Carecen de fuerza normativa.
3. No obstante, sirven como principios de interpretación de otras normas.
4. Su carácter temporal.

Los Programas establecen unos objetivos prioritarios que han dado lugar a más de doscientos instrumentos jurídicos relacionados con el medio ambiente¹¹⁰.

La regulación inicial del medio ambiente fue posible gracias al antiguo artículo 235 del Tratado (actualmente artículo 308), que normalizaba el principio de subsidiariedad:

“Cuando una acción de la Comunidad resulte necesaria para lograr, en el funcionamiento del mercado común, uno de los objetivos de la Comunidad, sin que el presente Tratado haya previsto los poderes de acción necesarios al respecto, el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, adoptará las disposiciones pertinentes”.

No obstante, la llamada “constitucionalización”¹¹¹ de la política comunitaria de medio ambiente llegó con el Acta Única Europea de 1986, que introdujo un Título VII sobre “Medio Ambiente” (artículos 130 R, 130 S y 130 T). Tras esta reforma, el Tratado tuvo dos más: la primera, por el Tratado de la Unión Europea o Tratado de Maastricht (momento en que se engloba a las 3 Comunidades en un

¹⁰⁸ López Ramón, F. Caracteres del derecho comunitario europeo ambiental. *Revista de Administración Pública*. Nº 142. 1997. Pág. 55.

¹⁰⁹ Vizcaíno Sánchez-Rodrigo, P. *Introducción al Derecho del Medio Ambiente*. Ed. CTO. Medicina. Madrid, 1996. Pág. 29

¹¹⁰ García García, J. Legislación medioambiental en España. En Arangüena Pernas, A. *Auditoria medioambiental en la empresa*. Centro de Estudios Ramón Areces. Madrid, 1994. Pág. 47.

¹¹¹ Juste Ruiz, J.; Castillo Daudi, M. La política comunitaria del medio ambiente. *Cuadernos de Derecho Internacional* nº 5, Córdoba, 1993. Pág. 161.

solo concepto), de 7 de febrero de 1992; la segunda, y última hasta ahora, por la versión consolidada en el Tratado de Ámsterdam de 2 de octubre de 1997. El Tratado de la Unión Europea transformaría ese Título VII en Título XVI, y el nuevo Tratado de Ámsterdam, a su vez, en Título XIX (artículos 174, 175 y 176)¹¹². Poco difieren aquellos primeros artículos de los actuales.

Según el artículo 174 (antiguo artículo 130 R):

“1. La política de la Comunidad en el ámbito del medio ambiente contribuirá a alcanzar los siguientes objetivos:

- la conservación, la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente;*
- la protección de la salud de las personas;*
- la utilización prudente y racional de los recursos naturales;*
- el fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente.*

2. La política de la Comunidad en el ámbito del medio ambiente tendrá como objetivo alcanzar un nivel de protección elevado, teniendo presente la diversidad de situaciones existentes en las distintas regiones de la Comunidad. Se basará en los principios de cautela y de acción preventiva¹¹³, en el principio de corrección de los atentados al medio ambiente, preferentemente en la fuente misma, y en el principio de quien contamina paga.

En este contexto, las medidas de armonización necesarias para responder a exigencias de la protección del medio ambiente, incluirán, en los casos apropiados, una cláusula de salvaguardia que autorice a los Estados miembros a adoptar, por motivos medioambientales no económicos, medidas provisionales sometidas a un procedimiento comunitario de control.

3. En la elaboración de su política en el área del medio ambiente, la Comunidad tendrá en cuenta:

¹¹² De Miguel Perales, C. *Derecho español del medio ambiente*. Civitas, 2000. Pág. 65.

¹¹³ *“La mejor política medioambiental consiste en tratar de evitar cualquier forma de contaminación o alteración al medio ambiente, en vez de combatir sus efectos a posteriori”.*

Juste Ruiz, J.; Castillo Daudi, M. La política comunitaria del medio ambiente. *Cuadernos de Derecho Internacional* n° 5, Córdoba, 1993. Pág. 163.

- los datos científicos y técnicos disponibles;
- las condiciones del medio ambiente en las diversas regiones de la Comunidad;
- las ventajas y las cargas que puedan resultar de la acción o de la falta de acción;
- el desarrollo económico y social de la Comunidad en su conjunto y el desarrollo equilibrado de sus regiones.

4. En el marco de sus respectivas competencias, la Comunidad y los Estados miembros cooperarán con los terceros países y las organizaciones internacionales competentes. Las modalidades de la cooperación de la Comunidad podrán ser objeto de acuerdos entre ésta y las terceras partes interesadas, que serán negociados y concluidos con arreglo al artículo 300.

El párrafo precedente se entenderá sin perjuicio de la competencia de los Estados miembros para negociar en las instituciones internacionales y para concluir acuerdos internacionales.”

“Bajo la óptica jurídica, nos encontramos ante principios generales [...] del Derecho [...] que se les llama “objetivos”, como prevención, corrección, quien contamina paga [...]”¹¹⁴.

Sobre las acciones a tomar para alcanzar esos objetivos, el artículo 175 (antiguo artículo 130 S) dice así:

“1. El Consejo, con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 251, y previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, decidirá las acciones que deba emprender la Comunidad para la realización de los objetivos fijados en el artículo 174.

2. Como excepción al procedimiento de toma de decisiones contemplado en el apartado 1, y sin perjuicio del artículo 95, el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, adoptará:

- disposiciones esencialmente de carácter fiscal;

¹¹⁴ López Ramón, F. Caracteres del derecho comunitario europeo ambiental. *Revista de Administración Pública*. Nº 142. 1997. Pág. 57.

— *medidas de ordenación territorial y de utilización del suelo con excepción de la gestión de los residuos y las medidas de carácter general, así como medidas relativas a la gestión de los recursos hídricos;*

— *medidas que afecten de forma significativa a la elección por un Estado miembro entre diferentes fuentes de energía y a la estructura general de su abastecimiento energético.*

El Consejo, en las condiciones previstas en el primer párrafo, podrá definir las materias mencionadas en el presente apartado sobre las cuales las decisiones deban ser tomadas por mayoría cualificada.

3. En otros ámbitos, el Consejo adoptará, con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 251 y previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, programas de acción de carácter general que fijen los objetivos prioritarios que hayan de alcanzarse.

El Consejo adoptará, en las condiciones previstas en el apartado 1 o en el apartado 2, según el caso, las medidas necesarias para la ejecución de dichos programas.

4. Sin perjuicio de determinadas medidas de carácter comunitario, los Estados miembros tendrán a su cargo la financiación y la ejecución de la política en materia de medio ambiente.

5. Sin perjuicio del principio de quien contamina paga, cuando una medida adoptada con arreglo a lo dispuesto en el apartado 1 implique costes que se consideren desproporcionados para las autoridades públicas de un Estado miembro, el Consejo establecerá, en el propio acto de adopción de dicha medida, las disposiciones adecuadas en forma de:

— *excepciones de carácter temporal,*

— *apoyo financiero con cargo al Fondo de Cohesión creado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 161, o ambas posibilidades.”*

Ello no impedirá que los Estados Miembros sean más exigentes en las medidas a tomar, tal como señala el artículo 176 (antiguo artículo 130 T):

“Las medidas de protección adoptadas en virtud del artículo 175 no serán obstáculo para el mantenimiento y la adopción, por parte de cada Estado miembro, de medidas de mayor

protección. Dichas medidas deberán ser compatibles con el presente Tratado y se notificarán a la Comisión.”

Muy importante es, asimismo, el artículo 95 (antiguo artículo 100 A), que implica la armonización o aproximación de las legislaciones del mercado interior entre los Estados Miembros, haciendo especial incidencia en la armonización de las políticas medioambientales. Sin embargo, las legislaciones nacionales pueden implantar normas proteccionistas. El propio TJCE, ya advirtió en 1980 que *“las medidas ambientales establecidas por los Estados pueden gravar a las empresas, y si no existe coordinación al respecto entre los Estados miembros, puede producirse una distorsión de la competencia contraria a la finalidad del mercado común”*¹¹⁵.

Esta fue la cuestión del asunto 302/86 del TJCE, en el que la Comisión Europea acusaba a Dinamarca de incumplir la prohibición de restricciones entre los Estados miembros, al establecer, con un Decreto de 2 de julio de 1981 (nº 397)¹¹⁶, un sistema obligatorio de envases retornables. El Tribunal de Luxemburgo, en sentencia 20 de septiembre de 1988, declaró el incumplimiento de Dinamarca al Tratado de la Comunidad Económica Europea, tanto por el Decreto como por su reforma, al suponer un obstáculo a la libre circulación intracomunitaria¹¹⁷.

1.1.2.c. Armonización de la protección ambiental

Los instrumentos jurídicos¹¹⁸ de los que se vale el Derecho comunitario para conseguir esa “normalización” son:

¹¹⁵ De Miguel Perales, C. *Derecho español del medio ambiente*. Civitas, 2000. Pág. 31.

¹¹⁶ Reformado más tarde por Decreto nº 95, de 16 de marzo de 1984.

¹¹⁷ Ministerio de Medio Ambiente. *Jurisprudencia sobre Medio Ambiente*. 1996. Págs. 79 a 82.

¹¹⁸ Artículo 249 (anterior 189) del Tratado de la Comunidad Europea.

- los reglamentos, de alcance general, directamente aplicables en todos los Estados Miembros. Son obligatorios, tanto en los fines como en los medios para lograrlos; por ello no precisan que se perfeccionen para poder aplicarse;
- las directivas, destinadas a todos los Estados Miembros para que las desarrollen (de la forma que crean más conveniente), a fin de obtener el objetivo previsto en ellas. También directamente aplicables si no se “transponen”¹¹⁹ al Derecho nacional en el plazo previsto¹²⁰;
- las decisiones, parecidas a los reglamentos, pero obligatorias únicamente para aquellos a quienes se dirija, sean Estados o particulares concretos;
- las recomendaciones, comunicaciones y dictámenes, no vinculantes.

En materia de medio ambiente se ha escogido principalmente la directiva como instrumento legislativo, dada su flexibilidad¹²¹, lo que permite armonizar las legislaciones de los Estados miembros¹²² creando un conjunto de estándares¹²³.

Jordano Fraga¹²⁴, sobre este proceso de “europeización” del medio ambiente, apunta que “*el surgimiento de un ius commune ambiental depara un proceso de ósmosis constante en las instituciones jurídico-ambientales de forma bidireccional: de los Estados hacia el Derecho europeo y desde el Derecho europeo hacia los diferentes Estados*”.

¹¹⁹ Según el Diccionario de la Real Academia Española y el María Moliner, puede escribirse tanto “transponer” como “trasponer”, significando ambos lo mismo. De hecho, los autores utilizan tanto una como otra, a veces dentro del mismo texto.

¹²⁰ Dice el TJCE (caso Corte Inglés de 1996) que si los Estados Miembros no adoptan las directivas en el plazo previsto, podrán ser responsables ante los particulares si: a) la directiva atribuye derechos a los ciudadanos; b) el contenido de esos derechos es determinado; y c) ese incumplimiento es la consecuencia del daño sufrido.

¹²¹ De Miguel Perales, C. *Derecho español del medio ambiente*. Civitas, 2000. Pág. 69.

¹²² Ortega Álvarez, L. *Lecciones de Derecho del Medio Ambiente*. Lex Nova. Valladolid, 2000. Pág. 66.

¹²³ López Ramón, F. Caracteres del derecho comunitario europeo ambiental. *Revista de Administración Pública*. Nº 142. 1997. Pág. 54.

¹²⁴ Jordano Fraga, J. La aplicación del Derecho ambiental de la Unión Europea en España: perspectivas de evolución y desafíos del ius commune ambiental europeo. *Revista Medio Ambiente y Derecho*. Nº 6 (noviembre). Sevilla, 2001. Pág. 4.

Ya en sentencia de 2 de febrero de 1983, el TJCE, en un litigio interpuesto por la Comisión Europea al Reino de Bélgica por incumplimiento de Directivas sobre medio ambiente, falló a favor de la Comisión, “*en primer lugar, porque las Directivas tienen carácter obligatorio [...], y, de otra parte, porque ellas tienden a uniformar las reglas medioambientales de los países integrantes de la Comunidad*”¹²⁵.

Curiosamente, refiriéndonos a las “actividades calificadas”, el Reglamento que las regula en el Derecho español es del año 1961, es decir, cuando ni siquiera España formaba parte de esa Comunidad. Pero sí hay que tener en cuenta cómo la llegada de ese Derecho comunitario ha ido influyendo en las distintas normas españolas, sobre todo en relación con las competencias administrativas. El que el Reglamento de actividades calificadas continúe vigente, es debido a que no contradice el Derecho comunitario. Como ejemplo de la influencia del Derecho comunitario en los diferentes Estados miembros podríamos citar la Directiva 84/360/CEE del Consejo, de 28 de junio de 1984, relativa a la lucha contra la contaminación atmosférica procedente de las instalaciones industriales.

1.1.2.d. Exigibilidad del Derecho comunitario

El control de la aplicación y cumplimiento del Derecho comunitario lo lleva principalmente la Comisión, normalmente a través de su DG XI, aunque también otras Direcciones Generales pueden verse implicadas – por ejemplo, Industria¹²⁶-. La DG XI, a su vez, se divide en tres subdirecciones: A (seguridad nuclear,

¹²⁵ Casado Iglesias, E. Cuatro sentencias recientes de la Corte Suprema sobre el impacto ambiental. En *Revista General de Derecho*, nº 592-593 (1994). Págs. 127-130.

¹²⁶ López Ramón, F. Caracteres del derecho comunitario europeo ambiental. *Revista de Administración Pública*. Nº 142. 1997. Pág. 61.

impacto de la industria y gestión de residuos), B (calidad ambiental y recursos naturales) y C (gestión ambiental y asuntos internacionales)¹²⁷.

Los procedimientos suelen comenzarse a raíz de las quejas de ciudadanos y asociaciones ante la Comisión, o de preguntas y peticiones que se formulan al Parlamento Europeo. Si éstos no son efectivos, la Comisión emitirá un dictamen motivado o llevará el caso por incumplimiento ante el TJCE. Por ejemplo, en sentencia 2 de agosto de 1993 (asunto 355/90), el TJCE resuelve el recurso interpuesto por la Comisión contra España por incumplimiento de la Directiva 79/409, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves salvajes. En este proceso, España no había declarado las Marismas de Santoña como zona de protección especial, ni había adoptado las medidas apropiadas para evitar la contaminación o deterioro de su hábitat, tal como disponía la Directiva¹²⁸.

Además, los ciudadanos cuentan con el “efecto directo de las directivas”, es decir, que pueden utilizarlas como normas si no se han transpuesto en la fecha prevista¹²⁹.

Sobre el modo de transponer las Directivas en el Derecho español, al tener las Comunidades Autónomas algunas competencias sobre medio ambiente, Jordano Fraga explica que *“cuando una Comunidad Autónoma traspone una Directiva debe cumplir dos condicionantes. El europeo, con obvia primacía del Derecho comunitario, y el estatal básico. Cualquiera de estos dos incumplimientos puede dejar fuera de juego lo aprobado por la Comunidad Autónoma. La transposición autónoma puede verse condicionada por una legislación básica posterior con la que entre en conflicto. Este conflicto puede determinar la inconstitucionalidad de la norma autónoma por contradicción con el precepto*

¹²⁷ Ortega Álvarez, L. *Lecciones de Derecho del Medio Ambiente*. Lex Nova. Valladolid, 2000. Pág. 87.

¹²⁸ Ministerio de Medio Ambiente. *Jurisprudencia sobre Medio Ambiente*. 1996. Págs. 214 a 221.

¹²⁹ López Ramón, F. Caracteres del derecho comunitario europeo ambiental. *Revista de Administración Pública*. Nº 142. 1997. Pág. 63.

*constitucional que realiza la distribución de competencias. El retraso estatal en la transposición puede dar lugar así a un ordenamiento en conflicto*¹³⁰.

El TC, en sentencia 10 de febrero de 1994¹³¹, diferencia las competencias entre el Estado, las Comunidades Autónomas y los municipios, como veremos más detenidamente en el siguiente capítulo.

El TJCE dictamina que:

*“El hecho de que un Estado miembro confíe a sus regulaciones la aplicación de las directivas, no excluye su responsabilidad en cuanto al cumplimiento de las mismas. [...] Los Estados miembros no pueden invocar dificultades administrativas, derivadas de su estructura interna, para justificar la falta de cumplimiento de las obligaciones establecidas por las directivas comunitarias”*¹³².

De todos modos, es importante la descentralización para obtener más eficacia, pero siempre que se organice bien.

Otra vía comunitaria para hacer valer el derecho al medio ambiente se ha encontrado a través del Convenio Europeo de Derechos Humanos de 1950, canalizando esa protección al medio ambiente mediante otros derechos fundamentales que recoge el convenio, como el derecho a la vida, a la intimidad, a la propiedad¹³³. Respecto a ello, es ampliamente conocida la sentencia del TEDH, de 9 de diciembre de 1994, en el caso **“López Ostra contra España”**¹³⁴. En este asunto, el TEDH estableció que España no supo establecer *“un justo equilibrio entre el bienestar económico de la ciudad de Lorca, derivado de disponer de una estación depuradora, y el goce efectivo de la demandante (sufría malos olores y*

¹³⁰ Jordano Fraga, J. La aplicación del Derecho ambiental de la Unión Europea en España: perspectivas de evolución y desafíos del ius commune ambiental europeo. *Revista Medio Ambiente y Derecho*. Nº 6 (noviembre). Sevilla, 2001. Pág. 5.

¹³¹ Ministerio de Medio Ambiente. *Jurisprudencia sobre Medio Ambiente*. 1996. Págs. 450 a 457.

¹³² Fernández Ramos, S. Las competencias municipales de protección ambiental ante el Derecho comunitario. *Revista de Derecho Ambiental*. Nº 22. 1999. Pág. 56.

¹³³ López Ramón, F. Derechos fundamentales, subjetivos y colectivos al medio ambiente. En *Civitas*, nº 95. 1997. Pág. 354.

¹³⁴ Ministerio de Medio Ambiente. *Jurisprudencia sobre Medio Ambiente*. 1996. Págs. 255 a 260.

*contaminación en su vivienda) del derecho al respeto de su domicilio y de su vida privada y familiar (artículo 8 del convenio)*¹³⁵.

En la misma línea, la sentencia 735/1998, de 19 febrero, del TEDH en el Caso Guerra y otros contra Italia, establecía asimismo la violación del artículo 8 y otros del Convenio Europeo de Derechos Humanos, por la incidencia en la vida personal y familiar de diversos gases contaminantes procedentes de la fábrica química Enichem en el municipio de Manfredonia (Foggia, Italia).

También se podría invocar la Declaración Universal de Derechos Humanos, ya que la propia Conferencia Mundial de Derechos Humanos de 1993 señaló que “[...] *el vertido ilícito de sustancias y desechos peligrosos puede constituir una amenaza grave para el derecho de todos a la vida y a la salud [...]*¹³⁶.”

I.1.2.e. Política actual

Como ya se ha comentado, la política que sigue actualmente la UE sobre el entorno se encuentra en el VI Programa de Acción “*Medio ambiente 2010: el futuro está en nuestras manos*”, previsto para los años 2001 a 2010¹³⁷.

Se ha querido que este Programa tuviese unas áreas y objetivos más generales, de forma que luego puedan ir concretándose en la práctica. Incluso está prevista una revisión del Programa en el 2005, pues si hay algún aspecto poco operativo o que deba modificarse es más eficaz que se actualice.

Sobre la aplicación real de las leyes vigentes, indica el VI Programa¹³⁸ que como el procedimiento de adaptación de las empresas es lento, y pueden pasar muchos años antes de que se obtengan resultados, debe recurrirse a otros

¹³⁵ Para un análisis detallado de esta sentencia: Jimena Quesada, L.; Tomás Mallén, B. El derecho al medio ambiente en el marco del Convenio Europeo de Derechos Humanos. En *Revista General de Derecho*, nº 618. 1996. Págs. 2144 y ss.

¹³⁶ Declaración final de Viena de 25 de junio de 1993, apartado 11.

¹³⁷ http://europa.eu.int/comm/environment/newprg/6eapbooklet_es.pdf (actualizado a mayo de 2002).

¹³⁸ http://europa.eu.int/comm/environment/newprg/6eapbooklet_es.pdf (actualizado a diciembre de 2002).

métodos para acelerar el proceso. Por ejemplo, la transparencia en la información puede permitir divulgar ampliamente la información medioambiental, contribuyendo a crear una presión popular en favor de una respuesta rápida. Además pone en evidencia a los que se retrasan en cumplir sus obligaciones y no asumen los compromisos que tienen con respecto a nuestro futuro. En este sentido, se pretende:

- a) Elaborar y publicar informes periódicos sobre indicadores medioambientales, que pondrán de manifiesto los resultados obtenidos en la mejora del medio ambiente.
- b) Replantear el modo de recoger información y elaborar informes, con objeto de proporcionar un panorama más completo del estado del medio ambiente europeo.

Las áreas y objetivos de este Programa se resumirían en el siguiente esquema:

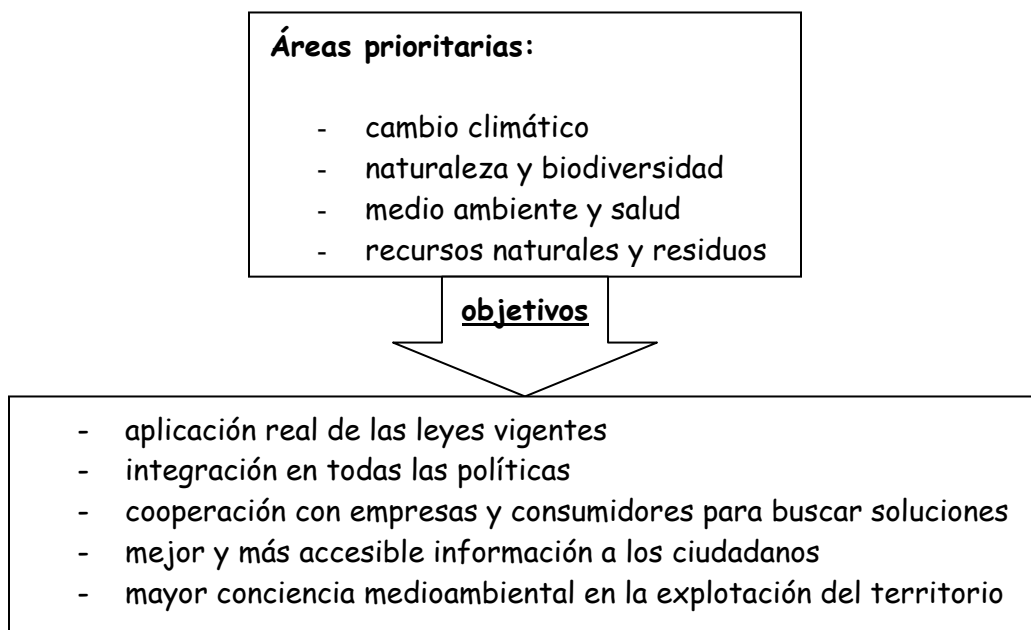


Fig 1. VI Programa de Acción, 2001-2010

I.2. Sistemas de Gestión medioambiental normalizados

En consonancia con ese control más “interno” por parte de las empresas, que además sirve como un excelente instrumento de cumplimiento legislativo, es necesario referirse a la utilidad de los sistemas de gestión medioambiental. El SGMA es una herramienta esencial para las actividades industriales, ayudándoles no sólo en la obtención de las licencias correspondientes, sino también en su mantenimiento.

I.2.1. Sistemas Internacionales

I.2.1.a. Origen de los certificados de Sistemas de Gestión Medioambiental

Visto que es imposible un “crecimiento cero”, pues utilizar los recursos naturales sigue siendo necesario para la marcha de muchas actividades, habrá que intentar buscar sistemas que reduzcan la contaminación, como el reciclado, la fabricación de productos más duraderos, la recuperación, la mejora de procesos, el empleo de recursos renovables y diversos tratamientos de la contaminación. Además, el Estado deberá promover otros instrumentos que reduzcan la contaminación, como hacer cumplir el Derecho ambiental, establecer impuestos y tasas, o, de modo positivo, apoyar con subvenciones.

Las empresas, conscientes de este cambio, o no tienen más remedio que adaptarse o voluntariamente han desarrollado sistemas que les permitan integrar el medio ambiente en su estrategia global. Como apuntan Del Brío, Fernández y

Junquera¹³⁹, *“los costes de no implantar un sistema de gestión medioambiental se determinan a partir de las sanciones en las que puede incurrir la empresa, el coste de oportunidad por incapacidad para abastecer mercados emergentes (productos ecológicos) y, de forma más extensa, los costes con los que la sociedad penaliza a las empresas como consecuencia de la contaminación que provocan”*. Aunque las exigencias ambientales son vistas normalmente como nuevas barreras al comercio, en su espíritu suponen un modo de presionar a las empresas para que contaminen menos¹⁴⁰.

El establecimiento de un sistema de gestión medioambiental permite a las organizaciones conocer la legislación que debe o deberá cumplir en un futuro. Actualmente, los sistemas que se utilizan suelen estar normalizados (normas ISO o Reglamento EMAS). Como señalan Seoáñez y Angulo¹⁴¹, *“el organismo competente, tras un determinado proceso evaluador, acredita la calidad medioambiental de ciertos productos o servicios, o bien valida la política medioambiental de una empresa.”* Estos certificados le dan a la empresa credibilidad de cara a clientes, accionistas, consumidores, etc. De todos modos, las firmas también pueden desarrollar sus propios sistemas o seguir la norma, pero sin solicitar un certificado.

El SGMA es entendido por Del Brío, Fernández y Junquera¹⁴², como *“un procedimiento sistemático relacionado con los productos, servicios y actividades de las empresas, que debe formar parte del sistema general de gestión de la empresa, y cuya implantación debe incluir todos los cambios en la estructura organizativa, las responsabilidades, las prácticas, los procedimientos, los procesos*

¹³⁹ Del Brío González, J.A.; Fernández Sánchez, E.; Junquera Cimadevilla, B. Sinergias ISO 14001/ISO 9000/prevencción de riesgos laborales en las empresas industriales españolas: un estudio empírico. *Cuadernos de Economía y Dirección de la Empresa*. Civitas. Nº 11, abril 2002. Pág. 63.

¹⁴⁰ De Miguel Perales, C. *Derecho español del medio ambiente*. Civitas, 2000. Pág. 418.

¹⁴¹ Seoáñez Calvo, M.; Angulo Aguado, I. *Manual de Gestión medioambiental de la empresa*. Ed. Mundi-prensa. 1999.

¹⁴² Del Brío González, J.A.; Fernández Sánchez, E.; Junquera Cimadevilla, B. Sinergias ISO 14001/ISO 9000/prevencción de riesgos laborales en las empresas industriales españolas: un estudio empírico. *Cuadernos de Economía y Dirección de la Empresa*. Civitas. Nº 11, abril 2002. Pág. 60.

y los recursos para llevar a cabo los objetivos establecidos y los principios de acción de una empresa con respecto al medio ambiente”.

Realmente, los sistemas de gestión medioambiental y las auditorías medioambientales ya se usaban desde los años 80, pero no estaban “normalizados”. Muchas empresas norteamericanas comenzaron a utilizarlos, y también en algunos países europeos las administraciones empezaron a exigir informes periódicos a las empresas, como la ley sueca de 1988, que obligaba a unos 6.000 establecimientos industriales a preparar, desde 1991, un informe anual público sobre su cumplimiento normativo¹⁴³. En 1986, la Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos ya exigía realizar auditorías medioambientales en las empresas que no cumpliesen la legislación.

La Organización Internacional de Normalización¹⁴⁴ creó en 1993 un Comité Técnico (el 207) que se encargase de ordenar aspectos medioambientales de la empresa. En 1996 aprobó la norma internacional ISO 14001 sobre SGMA. Dicha norma se integró en la Comunidad Europea, al ser aprobada por el Comité Europeo de Normalización (CEN) en 1997. Esto suponía que, tras un periodo transitorio, se sustituirían todas las normas nacionales de SGMA por la ISO 14001.

La primera norma nacional europea que se había redactado sobre SGMA era la BS 7750, aprobada en el Reino Unido en 1992 por la British Standard Institution. En esta experiencia piloto participaron 230 organizaciones y con las revisiones oportunas se aprobó una Norma definitiva en 1994.

A partir de ella, algunos países europeos crearon normas parecidas, como la española UNE-77-801-94, validada por la UE en 1996 por Decisión de la Comisión Europea de 2 de febrero¹⁴⁵. Por Real Decreto 2200/95, que desarrolla la Ley de Industria de 1992, se creó la Entidad Nacional de Acreditación española

¹⁴³ Seoáñez Calvo, M. *Auditorías medioambientales y gestión medioambiental de la empresa*. Mundi-prensa. Madrid, 1995. Pág. 39.

¹⁴⁴ ISO: Federación Mundial de Organismos de Normalización, creada en 1947 y con sede en Ginebra (Suiza). En la actualidad, 133 organismos nacionales de normalización forman parte de ella.

¹⁴⁵ Seoáñez Calvo, M.; Angulo Aguado, I. *Manual de Gestión medioambiental de la empresa*. Ed. Mundi-prensa. 1999. Pág. 423.

(ENAC), autorizada, como Administración Pública, a acreditar a los verificadores ambientales. Estos certificadores pueden ser tanto públicos como privados, o incluso personas físicas. Deberán inscribirse en el Registro de Establecimientos Industriales del Ministerio de Industria, quien cada año remitirá esta información al Ministerio de Medio Ambiente para que lo comunique a la Comisión Europea¹⁴⁶. En 1996, AENOR consiguió esta acreditación por Orden del Ministerio de Industria y Energía, de 26 de febrero. Otros certificadores reconocidos en España son Bureau Veritas, DNV, ICICT-CERT o Lloyds Register¹⁴⁷.

Algunos países, por el contrario, se acogieron a la norma británica (principalmente los países del Norte). Hay que señalar que el Reino Unido fue pionero en muchos aspectos relacionados con la protección del medio ambiente. Muchas de las ONGs ecologistas nacieron allí.

También con la base de la BS 7750¹⁴⁸, la Comisión Europea aprobó en 1993¹⁴⁹ un Reglamento¹⁵⁰ por el que las empresas del sector industrial que voluntariamente quisieran adherirse a un sistema comunitario de gestión y auditorías medioambientales se acogiesen a los pasos de este Reglamento, comúnmente llamado EMAS (Eco-Management Audit Scheme). En el 2001, el Reglamento fue modificado, y como coincide en muchos aspectos con las ISO 14001, puede solicitarse su convalidación¹⁵¹. Además, se extendió su aplicación a todo tipo de empresas, no sólo industriales, lo que ha facilitado esa convalidación.

¹⁴⁶ Seoáñez Calvo, M.; Angulo Aguado, I. *Manual de Gestión medioambiental de la empresa*. Ed. Mundi-prensa. 1999. Pág. 450.

¹⁴⁷ Carrión, A.; Jabaloyes, J.; Santofimio, T. *Auditorías de calidad y medioambientales*. SPUPV. Universidad Politécnica de Valencia, 1999.

¹⁴⁸ Para un estudio más completo de la norma británica, D. Hunt; C. Johnson. *Sistemas de Gestión Medioambiental*, Mc Graw-Hill, 1996.

¹⁴⁹ Antes de esta fecha, algunos países europeos (Francia, Países Bajos, Irlanda) ya utilizaban instrumentos parecidos a las ecoauditorías.

¹⁵⁰ Reglamento CEE 1836/93, actualmente derogado y sustituido por el Reglamento 761/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de marzo de 2001, por el que se permite que las organizaciones se adhieran con carácter voluntario a un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (EMAS).

¹⁵¹ La ISO como tal la había reconocido la UE en 1997, por Decisión de la Comisión de 16 de abril. Seoáñez Calvo, M.; Angulo Aguado, I. *Manual de Gestión medioambiental de la empresa*. Ed. Mundi-prensa. 1999. Pág. 40.

Una comparación entre las normas británica, española, internacional y comunitaria se muestra en la siguiente tabla¹⁵²:

REQUISITO ¹⁵³	BS 7750	UNE 77-801-94	ISO 14001	EMAS
Política	Sí	Sí	Sí	Sí
Revisión inicial	No	No	No	Sí
Programa	Sí	Sí	Sí	Sí
S. de Gestión Medioambiental	Sí	Sí	Sí	Sí
Auditoría	Sí	Sí	Sí	Sí
Objetivos	Sí	Sí	Sí	Sí
Declaración medioambiental	No	No	No	Sí
Certificación o verificación independiente	No	No	No	Sí
Publicación de la declaración	No	No	No	Sí

Tabla 1. Normas de certificación medioambiental

De este modo, encontramos que podríamos certificar los Sistemas de Gestión Medioambiental por 2 vías:

- La ISO 14001 (a nivel internacional)
- El EMAS (a nivel comunitario)

1.2.1.b. La ISO 14001

Según la ISO 14001, un sistema de gestión medioambiental es *“la parte del sistema general de gestión que incluye la estructura organizativa, la planificación de las actividades, las responsabilidades, las prácticas, los procedimientos, los*

¹⁵² Elaboración propia a partir de D. Hunt; C. Johnson. *Sistemas de Gestión Medioambiental*, Mc Graw-Hill, 1996. Pág. 111.

¹⁵³ Algunos requisitos sí que se recogen en ISO 14001, pero no como requisitos, sino como simples sugerencias.

procesos y los recursos, para desarrollar, implantar, llevar a efecto, revisar y mantener al día la política medioambiental¹⁵⁴.” Ese sistema puede adaptarse a cualquier organización, y no únicamente a las industrias. Carrión¹⁵⁵ define el sistema de gestión en general como el “*método empleado para orientar a una organización a mantenerse en funcionamiento, en conformidad con las metas establecidas y respondiendo de forma eficaz a los cambios*”.

La norma ISO 14001 se centra en cinco elementos interrelacionados, que pretenden dar como resultado la mejora continua de todo el SGMA. Este modelo está basado, a su vez, en el Ciclo de Calidad de Deming o Ciclo PDCA (Plan, Do, Check & Act = Planificar, Realizar, Controlar y Actuar).

Las 5 etapas básicas para implantar un SGMA, según la ISO 14001, y que se recogen en el modelo, detallándose en el apartado 4 de la norma, significan que:

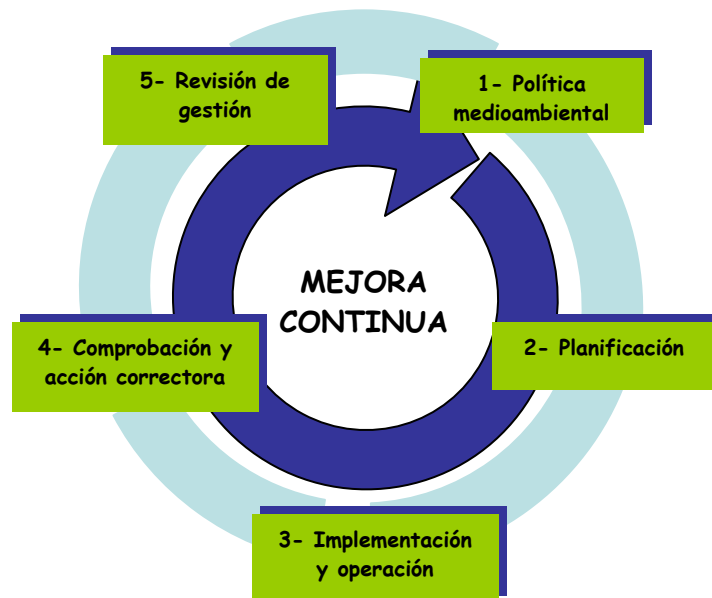


Fig 2. Modelo ISO 14001¹⁵⁶

¹⁵⁴ www.iso.ch (actualizado a junio de 2002).

¹⁵⁵ Carrión García, A.; Javaloyes Vivas, J.; Santofimio Varon, T. *Auditorías de calidad y medioambientales*. SPUPV. Valencia, 1999. Pág. 109.

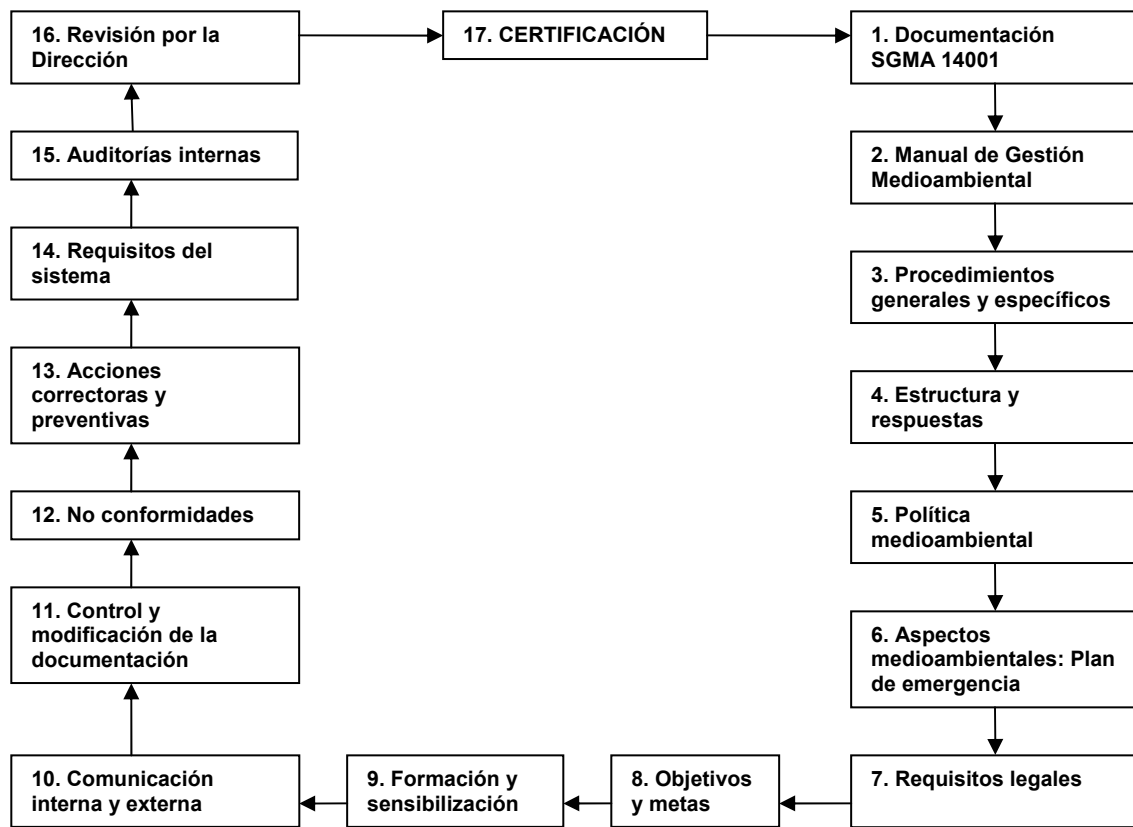
¹⁵⁶ Elaboración propia a partir del modelo de Woodside y Aurrichio en *Auditoría de sistemas de gestión medioambiental*, Mc Graw-Hill, 2001. Pág. 5.

- En primer lugar, la organización (concretamente la Alta Dirección) debe definir una **política medioambiental**, por escrito, que sea acorde con la política general de la organización y con un objetivo prioritario de mejora continua.
- Hecho esto, deberá establecerse un **plan** que desarrolle tal política. Dicho plan deberá integrar la identificación de los aspectos medioambientales de la organización y de los requisitos legales o de otro tipo que le sean aplicables, el diseño de objetivos y metas medioambientales, documentándolos y actualizándolos, y, por último, un programa que ayude a alcanzar esas metas y objetivos.
- Para **implementar** la fase anterior y que **funcione** se exige: una estructura adecuada que establezca responsabilidades para implantar y controlar el SGMA; formación de los empleados y la implicación de personas capacitadas para determinadas tareas; una comunicación apropiada, tanto internamente como externamente a la organización; controles de la documentación y de las operaciones realizadas; procedimientos que identifiquen y den respuesta a situaciones de emergencia.
- Una vez implementado el SGMA, deberá **controlarse** para introducir las medidas correctoras necesarias, lo que transcurre por cuatro fases: seguimiento y medición, corrección y prevención de no conformidades, mantenimiento de registros medioambientales y realización periódica de auditorías del SGMA¹⁵⁷.
- Por último, es necesaria una **revisión** periódica por la Alta Dirección. Esa revisión, de la que queda constancia escrita, servirá a la organización para plantearse posibles modificaciones en su SGMA.

¹⁵⁷ Para la Cámara Internacional de Comercio, la auditoría es una herramienta de gestión que comprende una evaluación sistemática, documentada, periódica y objetiva del funcionamiento de la organización ambiental. Carrión García, A.; Javaloyes Vivas, J.; Santofimio Varon, T. *Auditorías de calidad y medioambientales*. SPUPV. Valencia, 1999. Pág. 250.

Las normas ISO, dicen Zamanillo, Cilleruelo y Díaz¹⁵⁸, “son métodos que pretenden implantar en las organizaciones nuevos criterios de gestión y que disfrutan de un carácter común: la documentación de los modos operativos a implantar para permitir su seguimiento, su control y por tanto disponer de una metodología de mejora de puntos negros en la gestión”.

Rivero y Chamorro¹⁵⁹ representan los pasos de la ISO 14001 del modo siguiente:



¹⁵⁸ Zamanillo Elgezabal, I.; Cilleruelo Carrasco, E.; Díaz de Basurto, P. Modelo comparador único para sistemas de gestión medioambiental y de calidad respecto de las normas ISO 14001- ISO 9001. *I Workshop de Ingeniería de Organización*. Universidad del País Vasco. Bilbao, 2000. Pág. 472.

¹⁵⁹ Rivero Nieto, P.; Chamorro Mera, A. Efectos sobre la organización a partir de certificación de sistemas de calidad basados en ISO 14000. Comunicaciones 2000 al Congreso “Inteligencia Empresarial. La Gestión del Conocimiento en la Empresa”. *AEDEM-Universidad de Jaén*. Jaén, 2000. Págs. 403 a 406.

Las organizaciones que tiene concedido el certificado de ISO 14001 en España pueden utilizar este logotipo:



Según la Fundación AENOR, la ISO 14001 especifica los requisitos para que un SGMA capacite a una organización para formular una política y unos objetivos, teniendo en cuenta los requisitos legales y la información acerca de los impactos medioambientales significativos¹⁶⁰. La certificación supone el reconocimiento de la implantación de un SGMA en una organización, lo que le permite:

- demostrar su compromiso con el medio ambiente;
- racionalizar el proceso productivo;
- crear productos y tecnologías ecológicas capaces de generar nuevos mercados¹⁶¹.

1.2.1.c. La ISO 14001 en España

En un estudio realizado por Del Brío y Junquera a los directivos de 373 empresas industriales, se pone de relieve la importancia que conceden las empresas a esta norma para cumplir la legislación medioambiental, a la vez que

¹⁶⁰ Del Brío González, J.A.; Fernández Sánchez, E.; Junquera Cimadevilla, B. Sinergias ISO 14001/ISO 9000/prevencción de riesgos laborales en las empresas industriales españolas: un estudio empírico. *Cuadernos de Economía y Dirección de la Empresa*. Nº 11. 2002.

¹⁶¹ www.aenor.es (actualizado a diciembre de 2002).

supone la obligación de tener un sistema documental conveniente¹⁶². Los directivos señalan como imprescindible para su cumplimiento el compromiso y la formación adecuada de la Alta Dirección. Lo importante es la preocupación de los directivos, sea una empresa grande o una pyme.

Pese a ello, el SGMA exige una inversión mínima y en la práctica el tamaño sí que puede condicionar el que una empresa se arriesgue o no a invertir. Lo que suele buscar la pyme es cumplir la legislación para evitar sanciones, adoptando más un enfoque reactivo que proactivo. También Glachant, Schucht, Bültmann y Wätzold¹⁶³ recuerdan que las empresas son racionales y buscan maximizar beneficios, y realmente, en los comienzos, un SGMA puede implicar más costes que beneficios.

Lo que sí han constatado Del Brío y Junquera es que cuanto más estricta es la legislación para un sector preciso hay mayor necesidad de conocerla bien y actuar en consecuencia, siendo las empresas fuertemente contaminantes las primeras en implantar los SGMA. Normalmente, el factor más importante que influye en que las empresas implanten un SGMA es, para Rivera Camino¹⁶⁴, la presión de la legislación nacional.

Entre las ventajas que se señalan con la obtención de la ISO 14001 se encuentran: su aceptación internacional, la mejora en el cumplimiento de la legislación y el seguimiento documental. En relación a otros certificados se opina

¹⁶² Del Brío González, J.A.; Junquera Cimadevilla, B. Razones de elección de la ISO 14001: Factores de Influencia. *Anales de Economía y Administración de Empresas*. Facultad de CC.EE. y EE. N° 8. Universidad de Cantabria. 2000. Págs. 172, 179 y 183.

¹⁶³ Glachant, M.; Schucht, S.; Bültmann, A.; Wätzold, F. Companies' participation in EMAS: the influence of the public regulator. *Business Strategy and the Environment*. N° 11. 2002. Págs. 254 a 266.

¹⁶⁴ Rivera Camino, J. What motivates european firms to adopt environmental management systems? *Eco-management and Auditing*. N° 8. 2001. Pág. 139.

que es más flexible, más fácil de obtener y más barata¹⁶⁵. El tiempo medio de una empresa en implantar un SGMA está entre uno y dos años¹⁶⁶.

Una vez implantado el SGMA, también hay que luchar día a día por mantenerlo, renovando continuamente las ideas según cambia la tecnología¹⁶⁷. Rivera y Molero¹⁶⁸, en una encuesta realizada a 115 empresas, constataron que “*a mayor conocimiento de la problemática medioambiental, existe una mayor conciencia de los obstáculos que pueden impedir el desarrollo de los sistemas de gestión medioambiental en la organización*”.

En España, el número de empresas con el certificado ISO 14001 ha crecido exponencialmente, pasando de 13 empresas en 1996 a 2426 en el año 2002, situándose en el 4º país del mundo con mayor nº de certificados (por encima de Estados Unidos que tiene 2040). El primer lugar lo ocupa Japón, con 9467 certificados del total mundial de 40970¹⁶⁹. En la Comunidad Valenciana, de 7 empresas certificadas como ISO 14001 en 1996, se ha pasado a 260 en el 2002, siendo todavía este número inferior al de otras Comunidades Autónomas con menos industria.

¹⁶⁵ Del Brío González, J.A.; Junquera Cimadevilla, B. Razones de elección de la ISO 14001: Factores de Influencia. *Anales de Economía y Administración de Empresas*. Facultad de CC.EE. y EE. Nº 8. Universidad de Cantabria. 2000. Pág. 170.

¹⁶⁶ Del Brío, J.A.; Junquera, B. Level of implementation of the ISO 14001 standard in Spanish industrial companies. *Eco-Management and Auditing*. Nº 8. 2001. Pág. 196.

¹⁶⁷ Friedman, A.L.; Miles, S. SMESs and the environment: two cases studies. *Eco-Management and Auditing*. Nº 8, 2001. Págs. 207-208.

¹⁶⁸ Rivera Camino, J.; Molero Ayala, V.M. La implementación de sistemas de gestión medioambiental en España: un estudio exploratorio. *Revista Europea de Dirección y Economía de la Empresa*. Nº 2, Vol. 10. 2001. Pág. 185.

¹⁶⁹ www.iwoe.unisg.ch/forschung/14001/weltweit.htm (actualizado a junio de 2002).

I.2.2. Sistemas Comunitarios: Ecogestión, Ecoauditoría, EMAS

I.2.2.a. Semejanzas y diferencias con la ISO

Como ya se ha indicado, el sistema internacional es parecido al comunitario, aunque podemos decir que este último es más exigente y, por otro lado, está enfocado principalmente a la industria (aunque, desde el 2001, también puede adaptarse a otras organizaciones¹⁷⁰). Esas dos circunstancias – mayor exigencia por un lado y limitación geográfica y del tipo de empresa por otro – han hecho que las certificaciones EMAS sean mucho más escasas¹⁷¹, tal y como se muestra en la tabla siguiente:

Nº de certificados Año	ISO 14001		EMAS	
	1997	2002	1999	2002
España	92	2426	33	205
Unión Europea	2921	12525	2257	3891*

(* Incluye algunas empresas europeas de los países que entrarán en la UE en mayo de 2004. De este nº, $\frac{3}{4}$ aproximadamente son organizaciones alemanas).

Tabla 2. Certificados ISO 14001 y EMAS¹⁷²

El Reglamento EMAS garantiza que se aplica igual en todos los países miembros, estableciendo unas normas, procedimientos y requisitos esenciales

¹⁷⁰ Reglamento 761/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de marzo de 2001, por el que se permite que las organizaciones se adhieran con carácter voluntario a un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (EMAS). DOCE , L, nº 114. 24 de abril de 2001. Págs. 1 a 29.

¹⁷¹ Seoáñez Calvo, M.; Angulo Aguado, I. *Manual de Gestión medioambiental de la empresa*. Ed. Mundiprensa. 1999. Pág. 151 y ss.

¹⁷² www.iwoe.unisg.ch (actualizado a junio de 2002).

comunes, dejando que las medidas puedan ser ejecutadas como mejor convenga en cada Estado (considerando 8).

Respecto a la legislación, el anexo I del EMAS establece que las organizaciones que estén registradas como EMAS deben poder demostrar:

- a) que conocen las implicaciones de toda la normativa sobre medio ambiente que se les pueda aplicar;
- b) que han adoptado las disposiciones oportunas en materia de respeto de la legislación;
- c) que cuentan con los procedimientos que les permitan cumplir con esos requisitos permanentemente.

En base a la definición de la ISO 14001, el antiguo Reglamento 1836/93 del Consejo, de 29 de junio, de Ecogestión y Ecoauditoría, definía al sistema de gestión medioambiental, de forma parecida, como *“aquella parte del sistema general de gestión que comprende la estructura organizativa, las responsabilidades, las prácticas, los procedimientos, los procesos y los recursos para determinar y llevar a cabo la política medioambiental”*.

El actual Reglamento 761/2001, en su artículo 2, de modo similar, lo especifica como *“la parte del sistema general de gestión que incluye la estructura organizativa, las actividades de planificación, las responsabilidades, las prácticas, los procedimientos, los procesos y los recursos para desarrollar, aplicar, alcanzar, revisar y mantener la política medioambiental”*.

El objetivo primordial del EMAS es promover la mejora continua de los resultados de las actividades industriales en relación con el medio ambiente¹⁷³. Para ello, su artículo 1.2 recoge los siguientes requisitos:

- establecer y aplicar un SGMA;
- evaluar sistemática, objetiva y periódicamente el SGMA;

¹⁷³ Martínez García, R. *Sistema de Gestión y Auditoría Medioambiental*. Cierval. Valencia, 1996. Pág. 12. Téngase en cuenta que, a fecha de hoy, debe decirse de cualquier organización.

- difundir esa información, buscando el diálogo con el público y otras partes interesadas;
- implicar activamente al personal, dándole una formación adecuada.

En este supuesto podemos encontrar las siguientes novedades importantes respecto a la norma internacional:

- a) El EMAS impulsa el derecho del ciudadano a la información medioambiental, tal como ya establecía la Directiva 90/313 del Consejo, de 7 de junio de 1990, sobre libre acceso a la información medioambiental¹⁷⁴.
- b) No se queda sólo con la auditoría interna, sino que pide la validación de un verificador externo acreditado.
- c) Además obliga a formular una declaración medioambiental pública como compromiso de la empresa de cara a la sociedad. Esta declaración aporta información sobre los resultados de la auditoría. El Anexo III del EMAS señala que *“el objetivo de la declaración medioambiental es facilitar al público y a otras partes interesadas información medioambiental respecto del impacto y el comportamiento medioambiental de la organización, y la mejora permanente del comportamiento en materia de medio ambiente en el marco de la organización”*. Esa declaración se hará de modo resumido y comprensible.

Por todas estas características, si una empresa tiene el certificado EMAS podrá pedir su convalidación como ISO 14001, pero no al revés (a no ser que cumpla esos requisitos “extra”, según el artículo 10 del EMAS), ya que estos elementos, que son “propuestos” en ISO, no son, sin embargo, un requisito para alcanzar esa certificación. El artículo 9.2 del EMAS indica que las organizaciones con otros certificados internacionales deberán demostrar al verificador medioambiental que cumplen los requisitos no cubiertos por las normas reconocidas.

¹⁷⁴ DOCE, L, nº 158. 23 de junio de 1990.

De cualquier modo, ambos sistemas son voluntarios en principio, por lo que no es obligación de las empresas acogerse a ellos, pero si lo hacen deben cumplir todas sus exigencias para conservar esos certificados. En la práctica, la “exigencia” puede venir más bien de las multinacionales que piden a sus proveedores un certificado de Gestión medioambiental, normalmente la ISO 14001. Este es el caso de Toyota, que compra un 80% de sus componentes a otras empresas¹⁷⁵.

Como coincidencias importantes entre ambos sistemas podemos destacar:

- Pueden acomodarse a cualquier organización.
- Son de carácter voluntario.
- La búsqueda de la mejora continua en dicho SGMA.
- Necesario compromiso de la Alta Dirección.
- Formación del personal de la empresa.
- Auditorías periódicas para controlar el SGMA¹⁷⁶.

El artículo 2.L del Reglamento EMAS define la Ecoauditoría como:

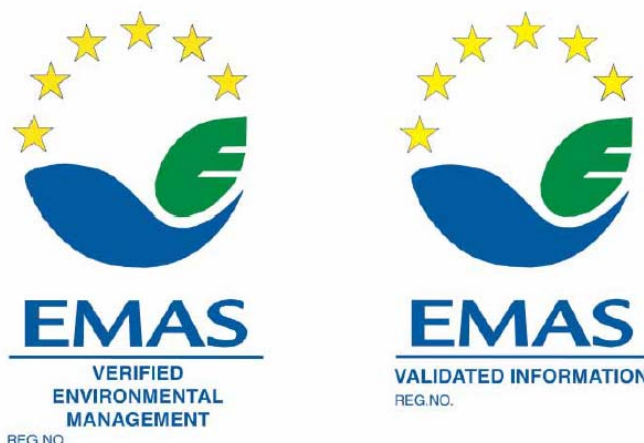
“[...] instrumento de gestión que comprende una evaluación sistemática, documentada, periódica y objetiva del comportamiento de la organización, del sistema de gestión y de los procedimientos destinados a proteger el medio ambiente con la finalidad de: i) facilitar el control operativo de las prácticas que puedan tener un impacto sobre el medio ambiente; ii) evaluar el cumplimiento de la política medioambiental de la organización, en especial sus objetivos y metas medioambientales [...]”

¹⁷⁵ Welch, E.W.; Mori, Y.; Aoyagi-Usui, M. Voluntary adoption of ISO 14001 in Japan: mechanisms, stages and effects. *Business Strategy and the Environment*. N° 11. 2002. Pág. 57.

¹⁷⁶ En el caso del EMAS, es importante que la auditoría quede documentada.

1.2.2.b. Certificadores de EMAS

Cuando a una organización se le concede el certificado EMAS podrá usar dos clases de logotipos, con su correspondiente traducción al castellano¹⁷⁷:



El Ministerio de Medio Ambiente, u Organismo competente de la Comunidad Autónoma, comunicará a la Comisión Europea la inscripción de esa organización en el Registro. La Comisión Europea publicará unas listas en el DOCE de las organizaciones registradas, así como de los verificadores acreditados, que se irán actualizando anualmente¹⁷⁸.

Propiamente, las ISO implican una “certificación”, mientras que las EMAS usan un “registro”. En la práctica, se utiliza para ambas la palabra “certificado”.

¹⁷⁷ Fig. izquierda: “Gestión medioambiental verificada”; fig. derecha: “Información validada”.

¹⁷⁸ De la Orden Gil, A.; Villena Ugarte, C. *Sistema de Gestión Medioambiental. Ecoaudit comunitario*. Conselleria de Medio Ambiente. Generalitat Valenciana. 1997.

II. MARCO CONSTITUCIONAL ESPAÑOL. REPARTO DE COMPETENCIAS. SITUACIÓN EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Tras un repaso general de la normativa internacional y comunitaria que protege el medio ambiente, estudiaremos a continuación el Derecho español en la materia, cómo se protege el medio ambiente y qué órganos participan en esta defensa. El objetivo de este capítulo es que queden claras las bases del Derecho ambiental español, y principalmente las competencias de las diferentes Administraciones Públicas.

II.1. Antecedentes: la protección del medio ambiente en el artículo 45 de la Constitución Española

II.1.1. Origen del artículo 45

La primera Constitución que reguló el derecho al medio ambiente como un derecho constitucional fue la Suiza de 1971 en su artículo 24. En el Capítulo 0 de este trabajo ya se ha señalado cómo los Estados Unidos habían reconocido antes, a finales de 1969, este derecho en la EPA; pero no pasó a la Constitución federal, sino que se ha ido recogiendo en las Constituciones de algunos de sus Estados¹⁷⁹.

La Constitución Española de 1978, en su redacción de un artículo sobre el medio ambiente, tomaría como base la Constitución Portuguesa de 2 de abril de 1976 en su artículo 66. En ella, al igual que en el actual artículo 45 CE, se

¹⁷⁹ López Ramón, F. Derechos fundamentales, subjetivos y colectivos al medio ambiente. En *Civitas*, nº 95. Págs. 351 y 352. 1997.

menciona el medio ambiente como un derecho, pero también como un deber el protegerlo¹⁸⁰.

Asimismo, en la Constitución Española de la Segunda República (1931) su artículo 45 regulaba la protección del paisaje, estableciendo en su párrafo segundo que “*el Estado protegerá también los lugares notables por su belleza natural o por su reconocido valor artístico o histórico*”.

En consecuencia, todos ellos son antecedentes del nuevo artículo 45 que se introduciría en la Constitución Española de 1978.

II.1.2. El artículo 45 de la Constitución Española

Proclama este artículo:

1. *Todos tienen **derecho** a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el **deber** de conservarlo.*
2. *Los **poderes públicos** velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable **solidaridad colectiva**.*
3. *Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la ley fije se establecerán **sanciones** penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de **reparar** el daño causado¹⁸¹.*

¹⁸⁰ En concreto, el artículo 66.1 de la Constitución Portuguesa dice que “*todos tienen derecho a un medio ambiente de vida humano y ecológicamente equilibrado, y el deber de defenderlo...*”.

López Ramón, F. Derechos fundamentales, subjetivos y colectivos al medio ambiente. En *Civitas*, nº 95. Pág. 350. 1997.

Esta filosofía se ha seguido también en las otras Constituciones (Polonia, Corea, Turquía, Perú, Yugoslavia). Sin embargo, en países europeos como Italia, Grecia o Francia, ha tenido que introducirse por su relación con otros derechos, como la salud.

Del Castillo Mora, D. La distribución de competencias en materia de medio ambiente. *Revista Medio Ambiente y Derecho*. Nº 5. Sevilla, 2001.

¹⁸¹ La mención a “reparar el daño causado” se refiere a una responsabilidad civil.

De Miguel Perales, C. *Derecho español del medio ambiente*. Civitas, 2000.

En relación a esta responsabilidad, está pendiente de aprobar un Proyecto de Ley sobre responsabilidad objetiva de las empresas (es decir, cuando no existe culpa).

El concepto jurídico de “medio ambiente” del artículo 45 de la CE se caracteriza por¹⁸²:

- ser indeterminado, porque la palabra “entorno” puede referirse tanto al sistema ecológico como a las construcciones arquitectónicas, aunque en este trabajo se ha decidido circunscribirlo a la primera opción, teniendo en cuenta solamente los recursos naturales¹⁸³;
- ser evolutivo y dinámico, pues ha evolucionado y puede seguir haciéndolo;
- y ser valorativo del resto del ordenamiento jurídico, pues como sostiene el artículo 53, apartado 3, de la CE, “*los principios del Capítulo tercero informarán la legislación positiva*”¹⁸⁴.

El que este derecho se recoja en ese capítulo III del Título I de la CE plantea varios problemas doctrinales, a la hora de establecer si es un mero principio, un derecho subjetivo o un derecho fundamental. Como hemos visto en los casos López Ostra contra España y Guerra contra Italia, no parece que el derecho al medio ambiente pudiese ser un derecho fundamental, pues es necesario acudir a otros derechos para reclamar ante el TEDH.

El Título I de la CE recoge en sus capítulos, secciones y artículos cuatro grupos de derechos:

- El artículo 14 acoge el *derecho a la igualdad* como eje central de todos los demás derechos.

¹⁸² R. Viciano en Curso de Postgrado en Derecho Ambiental, 1ª Edición. 1996.

¹⁸³ Vera Jurado aplica el concepto de las Naciones Unidas, entendiendo por “recursos naturales” todo aquello que encuentra el hombre en su ambiente natural y que puede, en alguna forma, utilizar en beneficio propio. Vera Jurado, D.J. *La disciplina ambiental de las actividades industriales*. Tecnos, 1994. Pág. 28.

En otras ocasiones, dependiendo del caso concreto, sería posible que el Tribunal Constitucional fijase más el concepto, principalmente cuando se trata de equilibrarlo con el desarrollo económico.

López Ramón, F. Derechos fundamentales, subjetivos y colectivos al medio ambiente. En *Civitas*, nº 95. Págs. 359 y 360. 1997

¹⁸⁴ Para Vizcaíno, la CE se elaboró en plena recesión, por lo que la protección al medio ambiente se interpretaba como un freno al desarrollo y de ahí su inclusión en el Capítulo III del Título I.

Vizcaíno Sánchez-Rodrigo, P. *Introducción al Derecho del Medio Ambiente*. Ed. CTO. Medicina. Madrid, 1996. Pág. 16.

- Capítulo II, Sección 1ª, “*De los derechos fundamentales y de las libertades públicas*” (artículos 15 a 29).
- Capítulo II, Sección 2ª, “*De los derechos y deberes de los ciudadanos*” (artículos 30 a 38).
- Capítulo III, “*De los principios rectores de la política social y económica*” (artículos 39 a 52).

Esto significa, según el artículo 53 de la CE, que el derecho al medio ambiente no podría tener ni un procedimiento especial de protección como derecho fundamental, ni la posibilidad de acudir al recurso de amparo del TC. Sólo podríamos aplicarle el párrafo tercero, en el sentido de que es un principio “inspirador” de la legislación, la jurisprudencia y la actuación pública. Por tanto, sólo podría pedirse su defensa a través de las leyes que lo desarrollen.

No obstante, si nos detenemos en qué necesidades son más importantes para el hombre, Ballesteros establece una concordancia entre la jerarquía de necesidades de Maslow¹⁸⁵ y las llamadas “generaciones” de derechos¹⁸⁶.

Estas generaciones de derechos se fundamentan, por lo tanto, en necesidades de los individuos considerados aisladamente o en grupo. No significa que cada generación deba coincidir con un capítulo concreto de los que se han señalado de la CE, sino que es una clasificación doctrinal y no normativa.

Los derechos de **primera generación** buscan la libertad del individuo, y podemos decir por ello que son los primeros protegidos históricamente (derechos civiles y políticos). El Estado no debe sólo reconocerlos, sino también garantizarlos. Estos derechos serían, por ejemplo, el derecho a la vida y a la integridad física (artículo 15 de la CE), el derecho a la libertad (artículo 17 de la CE) o el derecho a la intimidad (artículo 18 de la CE).

¹⁸⁵ Maslow, A. H. A theory of human motivation. En *Psychological Review*, nº 50, 1943.

De Miguel Fernández, E. *Introducción a la Gestión (Management)*. SPUPV. Volumen II, 1993.

¹⁸⁶ Ballesteros, J. *Ecologismo personalista*. Ed. Tecnos, 1995. Págs. 77 y 78.

Los de **segunda generación** buscan la igualdad entre los individuos y la participación; son necesarios para que se cumplan los de primera generación. El Estado los promociona. Son el derecho al trabajo (artículo 35 de la CE), el derecho a la seguridad e higiene en el trabajo (artículo 40 de la CE), el derecho a la vivienda (artículo 47 de la CE), etc.

Los de **tercera generación** estarían basados en la solidaridad colectiva, como el derecho al medio ambiente. Son necesarios por la propia globalización del resto de libertades. Se advierte que forman parte de los “derechos difusos o extendidos”, o también podrían denominarse “derechos de las futuras generaciones¹⁸⁷”. Otros ejemplos serían el respeto al patrimonio común (artículo 46 de la CE), el derecho al desarrollo o el derecho a la paz. Estos dos últimos no los recoge la CE en un artículo concreto, pero pueden extraerse de su “espíritu” o en referencia a otros artículos.

Tal como está en la CE, lo más deseable es suponer que el derecho al medio ambiente, además de un principio, puede entenderse como derecho subjetivo, pues, a pesar de que se incluye con los “principios rectores de la política social y económica”, existe un titular de ese derecho, ya que “**todos**” pueden ejercer ese derecho y ese deber, que se manifiesta en determinadas situaciones, como pueden ser la contaminación o el derecho a la salud¹⁸⁸.

En esta línea se ha pronunciado el TS, ya que, aunque entiende que no puede considerarse un derecho fundamental de la CE, los ciudadanos pueden hacer valer su derecho al medio ambiente¹⁸⁹. Vera Jurado recuerda que tanto el TS como el TC han aceptado la aplicabilidad directa del capítulo III de la CE. De todas formas, todavía existen muchas discusiones doctrinales sobre este concepto, pues un derecho subjetivo suele implicar un carácter individualista, y, en la práctica, lo que ha resultado más operativo ha sido asociar el derecho al medio

¹⁸⁷ Rojo, J.M. Los derechos de las futuras generaciones, en *Derechos humanos*, J. Ballesteros (ed.). Tecnos, 1992. Págs. 193-210.

¹⁸⁸ Vera Jurado, D.J. *La disciplina ambiental de las actividades industriales*. Tecnos, 1994. Pág. 33.

¹⁸⁹ De Miguel Perales, C. *Derecho español del medio ambiente*. Civitas, 2000.

ambiente a derechos fundamentales individuales, como el derecho a la personalidad, a la vida o a la integridad física¹⁹⁰.

De Miguel Perales¹⁹¹ apunta que “*el ámbito del medio ambiente «sano» representa el marco indispensable para el mantenimiento y la mejora de la calidad de vida*”. En el ámbito del medio ambiente, y siguiendo a Martín Mateo¹⁹², se entiende la calidad de vida como “*la promoción del bienestar mediante la utilización racional de los recursos naturales renovables*”.

Además, Bellver¹⁹³ propone que aparte de acudir a derechos de la personalidad se haga también a otras dos vías: utilizar otras instituciones tradicionales, como las relaciones de vecindad, o profundizar en la configuración de la función social de la propiedad.

Entre los autores contrarios a ver en el derecho al medio ambiente del artículo 45 de la CE un derecho subjetivo se encuentran Garrido Falla, García de Enterría o Artiñano y Muñoz¹⁹⁴.

II.1.3. El artículo 45 y el Tribunal Constitucional

La postura actual del TC está plenamente desarrollada en la extensa STC **102/1995, de 26 junio**, siendo ponente Rafael de Mendizábal Allende¹⁹⁵. Como examinaremos en el punto II.2.4.a., esta sentencia ha marcado una nueva doctrina del TC respecto al reparto de competencias.

¹⁹⁰ Vera Jurado, D.J. *La disciplina ambiental de las actividades industriales*. Tecnos, 1994. Pág. 34.

¹⁹¹ De Miguel Perales, C. *Derecho español del medio ambiente*. Civitas, 2000.

¹⁹² Bellver Capella, V. *Ecología: de las razones a los derechos*. Ecorama. Granada, 1994. Pág. 226.

¹⁹³ Bellver Capella, V. *Ecología: de las razones a los derechos*. Ecorama. Granada, 1994. Pág. 233.

¹⁹⁴ Artiñano del Río, P.; Muñoz Fernández, S. *La protección municipal del medio ambiente: la licencia de actividades calificadas*. La Ley-Actualidad. Madrid, 1998. Pág. 20.

¹⁹⁵ Base de datos Aranzadi. BOE 31 julio 1995, núm. 181. Resuelve los recursos de inconstitucionalidad núms. 1220/1989, 1232/1989, 1238/1989, 1239/1989, 1260/1989 y 1268/1989 (acum.) y los conflictos de competencia núms. 95/1990, 162/1990, 163/1990, 170/1990, 172/1990, 209/1990, 210/1990 y 1938/1990 (acum.). Si bien el propio Magistrado ponente, D. R. de Mendizábal Allende, formuló un voto particular.

Entre otras muchas reflexiones, y en relación al artículo 45 de la CE, la sentencia recoge los siguientes apartados:

- *“La Constitución, en su artículo 45, nos brinda algunos de los elementos del medio ambiente, los recursos naturales, aun cuando tampoco los enumere o defina. [...] Es una noción tan vieja como el hombre, dotada de una sugestiva, aparente y falsa sencillez, derivada de su misma objetividad, mientras que el supraconcepto en el cual se insertan es un recién llegado, complejo y propicio a lo subjetivo, problemático en suma. [...] (FJ 6).*

Como se vio al comienzo de este trabajo, el concepto que tomamos de “medio ambiente”, y el que recogen algunos autores como Martín Mateo, está limitado a los recursos naturales. Sin embargo, el TC señala cómo, a pesar de esta restricción, el concepto es ambiguo y problemático de por sí, principalmente por su conexión con otros derechos, como pueden ser la salud o la intimidad. La misma expresión “recursos naturales” puede tener diversas interpretaciones:

- *La idea de «sistema» o de «conjunto», pondrá de manifiesto que el medio ambiente no puede reducirse a la mera suma o yuxtaposición de los recursos naturales y su base física, sino que es el entramado complejo de las relaciones de todos esos elementos que, por sí mismos, tienen existencia propia y anterior, pero cuya interconexión les dota de un significado trascendente, más allá del individual de cada uno. Se trata de un concepto estructural cuya idea rectora es el equilibrio de sus factores, tanto estático como dinámico, en el espacio y en el tiempo. [...] (FJ 6).*
- *La protección consiste en una acción de amparo, ayuda, defensiva y fomento, guarda y custodia, tanto preventiva como represiva, según indica claramente el texto constitucional tantas veces mencionado en su último párrafo, acción tuitiva en suma que, por su propia condición, se condensa en otro concepto jurídico indeterminado cuya concreción corresponde tanto a las normas como a las actuaciones para su cumplimiento. [...] En el caso del medio ambiente se da la paradoja de que ha de ser defendido por el*

hombre de las propias acciones del hombre, autor de todos los desafueros y desaguisados que lo degradan, en beneficio también de los demás hombres, y de las generaciones sucesivas. La protección resulta así una actividad beligerante que pretende conjurar el peligro y, en su caso restaurar el daño sufrido e incluso perfeccionar las características del entorno, para garantizar su disfrute por todos. De ahí su configuración ambivalente como deber y como derecho, que implica la exigencia de la participación ciudadana en el nivel de cada uno. [...] (FJ 7).

En estas líneas, el TC expone tres ideas muy claras: en primer lugar, la necesaria acción preventiva y no la simplemente represiva; a continuación, el concepto “medio ambiente” como concepto jurídico indeterminado que necesita ser interpretado en cada tema concreto; y, en tercer lugar, el “medio ambiente” como derecho del ciudadano, pero además como deber en relación a su protección.

- *El carácter complejo y polifacético propio de las cuestiones relativas al medio ambiente hace que éstas afecten a los más variados sectores del ordenamiento jurídico (STC 64/1982). Ello explica que la competencia estatal sobre esta materia converja o concorra poliédricamente con otras muchas autonómicas sobre ordenación del territorio y urbanismo, agricultura y ganadería, montes y aguas y caza y pesca¹⁹⁶. No se da una oposición lineal y unívoca sino polisémica y metafóricamente transversal, pues un sólo título competencial incide en muchos otros, muy variados y percute en ellos. Sin embargo esa incidencia no puede ser tal que permita,*

¹⁹⁶ La sentencia incluye también en el concepto “medio ambiente” el Patrimonio Histórico y Artístico, pero esa inclusión no es compartida por toda la doctrina. En este trabajo se ha excluido.

De este modo, García Matos puntualiza que el artículo 45 de la CE habla de medio ambiente, mientras que el artículo 46 es el que lo hace del patrimonio histórico, cultural y artístico, separándolos la CE como bienes jurídicos distintos. El ambiente se identifica exclusivamente con los recursos naturales de la Tierra, por lo que todo bien ajeno a dicha realidad debe permanecer en el margen conceptual fijado por la Constitución y protegido por su legislación específica.

En García Matos, I. El concepto “medio ambiente” en el ordenamiento jurídico español. Aproximación a la doctrina constitucional en materia de dominio público natural. En *La Ley*, 1993-4. Págs. 1113 y 1118.

al socaire de una protección del medio ambiente más aparente que real, la merma de competencias autonómicas exclusivas y su invasión más allá de lo básico”. (FJ 7).

Por último, se pone de relieve la incidencia de varias competencias en un mismo asunto, pues varios Ministerios y/o Consellerías pueden estar involucrados en un problema. No sólo los de Medio Ambiente; también los de Obras Públicas, Industria, Sanidad, etc. pueden estar relacionados. En relación a las competencias autonómicas, como estudiaremos a continuación, podemos señalar un antes y un después de esta sentencia de 1995. Antes de dicha fecha, el TC marcaba la limitación de las Comunidades Autónomas a la simple ejecución de la normativa básica estatal. No obstante, a partir de 1995, el TC reconoce la potestad de las Autonomías para ir más allá de la simple ejecución, pudiendo legislar en todo aquello que les permitan sus Estatutos de Autonomía y esa normativa básica “de mínimos”.

II.2. Reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas

II.2.1. El reparto de competencias en la Constitución Española

Del Castillo¹⁹⁷ define dos procesos que ha sufrido la CE desde su promulgación: uno constituyente o de posibilidad de un Estado autonómico, y otro estatuyente o de definición de ese Estado a través de la aprobación de los Estatutos de Autonomía, finalizado en 1983. La CE establecía varias vías posibles de acceso a la autonomía: la general del artículo 143 y la especial del artículo 151

¹⁹⁷ Del Castillo Mora, D. La distribución de competencias en materia de medio ambiente. *Revista Medio Ambiente y Derecho*. Nº 5. Sevilla, 2001.

y la Disposición Transitoria 2ª (usada por el País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía). La vía especial permitió que estas cuatro Comunidades Autónomas pudiesen asumir más competencias desde un principio. A pesar de esta doble vía, ambas se han equiparado con la Ley Orgánica de Transferencia a las Comunidades Autónomas de 1992.

En cuanto a las competencias para hacer valer el derecho al medio ambiente, desde los años 80 el TC ya señalaba en varias de sus sentencias¹⁹⁸ que la CE otorgaría la legislación básica¹⁹⁹ sobre medio ambiente al Estado, mientras que las Comunidades Autónomas serían las encargadas de desarrollarla y ejecutarla en el ámbito de sus competencias, pudiendo también establecer normas adicionales si así se establecía en su Estatuto de Autonomía²⁰⁰ (artículos 148 y 149 de la CE).

Sobre qué se ha entendido desde 1978 como “legislación básica” y qué se ha venido considerando desde 1995, profundizamos en ello en el epígrafe sobre conflictos de competencias. Actualmente, la legislación básica consiste en unos mínimos que deben ser respetados, sin alcanzar tal grado de detalle que impida un posterior desarrollo autonómico²⁰¹.

En cuanto a la organización que sigue la CE, el artículo 137 señala: “*El Estado se organiza territorialmente en municipios, provincias y en las comunidades autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses*”.

¹⁹⁸ En este sentido, comentarios de I. García Matos en “El concepto ‘medio ambiente’ en el ordenamiento jurídico español. Aproximación a la doctrina constitucional en materia de dominio público natural”. En *La Ley*, 1993-4. Págs. 1115 a 1117. Principalmente, en relación a la sentencia 149/1991 que se comenta más adelante.

¹⁹⁹ Como sinónimo de “esencial” o “fundamental”.

Vizcaíno Sánchez-Rodrigo, P. *Introducción al Derecho del Medio Ambiente*. Ed. CTO. Medicina. Madrid, 1996. Pág. 68.

²⁰⁰ Por ejemplo, así lo veremos más adelante en el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, aprobado por la Ley Orgánica 2/1982, de 1 de julio (artículo 32).

²⁰¹ Aenor. Manual de normativa ambiental para empresas. Ed. Aranzadi. Navarra, 2000. Pág. 52.

Las Comunidades Autónomas²⁰², según el artículo 148.1 de la CE, tendrán competencia exclusiva en **ordenación del territorio** (pto. 3) y **gestión de la protección del medio ambiente** (pto. 9). Además podrán establecer **normas adicionales** de protección a la legislación básica estatal (artículo 149.1.23 de la CE). Esa potestad estatal de “mínimos” se extiende también a la potestad reglamentaria de la Administración y a las órdenes ministeriales.

II.2.2. Competencias de la Comunidad Autónoma Valenciana

En concreto, para la Comunidad Valenciana el artículo 32 de su Estatuto de Autonomía (Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio) proclama así:

“En el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, corresponde a la Generalitat Valenciana el desarrollo legislativo y la ejecución de las siguientes materias: [...]. 6. Protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de la Generalitat para establecer normas adicionales de protección”.

Los tipos de disposiciones autonómicas (normas adicionales) que podría dictar la Comunidad Valenciana son las siguientes²⁰³:

- Leyes autonómicas (como la Ley 3/1989, de 2 de mayo, de Actividades Calificadas).
- Decretos (en este sentido, el Decreto 54/1990, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Nomenclátor de actividades calificadas).

²⁰² La Comunidad Valenciana creó en 1991 una Conselleria de Medio Ambiente, en sustitución de la Agencia de Medio Ambiente establecida en 1989.

C. Auerheimer, R. Almenar. *Medio ambiente y comunidad valenciana*. Universidad de Alicante, 1996. Los cambios posteriores ocurridos se recogen en el punto II.2.5.b.

²⁰³ Vizcaíno Sánchez-Rodrigo, P. *Introducción al Derecho del Medio Ambiente*. CTO Medicina. 1996. Pág. 68.

- Órdenes o Resoluciones departamentales (dictadas por las Consellerias, como la Orden de 6 de julio de 1994 de documentos de control y seguimiento de residuos tóxicos y peligrosos).

Dentro de esa potestad de **gestionar** la protección del medio ambiente, las competencias que ejercía hasta junio de 2003²⁰⁴ la extinguida Conselleria de Medio Ambiente, y que ahora han sido asumidas por las Direcciones Generales correspondientes de la Conselleria de Territorio y Vivienda, se recogen en el artículo 1 del Decreto 12/1991, de 29 de julio, y son las siguientes:

1. Espacios naturales protegidos.
2. Protección del equilibrio ecológico y calidad de aguas continentales y naturales.
3. Impacto ambiental.
4. Actividades calificadas de molestas, nocivas, insalubres y peligrosas.
5. Contaminación atmosférica y acústica.
6. Vertidos de aguas residuales e industriales.
7. Residuos sólidos urbanos e industriales.
8. Montes y aprovechamientos forestales.
9. Protección de flora y fauna silvestres.
10. Caza y pesca continental.
11. Control y calidad de playas.
12. Control y calidad de zonas húmedas.
13. Cartografía.

De este modo, aclara Paz Vizcaíno²⁰⁵ que las Comunidades Autónomas tendrían dos tipos de competencias:

- a) la de gestionar lo que ya está legislado, según el artículo 148 de la CE;

²⁰⁴ Los cambios acaecidos en junio de 2003 en el Organigrama de la Generalitat Valenciana se detallan en el punto II.2.5.b. La consecuencia fundamental es que la Conselleria ha mantenido únicamente las Direcciones Generales, que quedan ahora englobadas, con ligeras modificaciones, en la nueva Conselleria de Territorio y Vivienda.

²⁰⁵ Vizcaíno Sánchez-Rodrigo, P. *Introducción al Derecho del Medio Ambiente*. CTO Medicina. 1996.

b) la de legislar de modo adicional, a tenor del artículo 149 de la CE.

II.2.3. Las competencias de los municipios

Como complemento de lo anterior, las competencias que ejercerán las entidades locales, y en especial los ayuntamientos, serán las reguladas en los artículos 25 y 26 de la Ley 7/1985 de 2 de abril, Reguladora de Bases de Régimen Local (modificada por Ley 11/1999, de 21 de abril y otras)²⁰⁶. Estas competencias se han reforzado con la Ley Orgánica 7/1999 de 21 de abril, que legitima a las Corporaciones Locales a acudir al TC en defensa de su autonomía, garantizada por el artículo 138 de la CE²⁰⁷.

Las competencias que recogen los artículos 25 y 26 de la LRBRL son las siguientes:

Artículo 25: *“1. El Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal.*

2. El Municipio ejercerá, en todo caso, competencias en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas en las siguientes materias:

[...] f. Protección del medio ambiente. [...]

3. Sólo la Ley determina las competencias municipales en las materias enunciadas en este artículo, de conformidad con los principios establecidos en el artículo 2.”

Artículo 26: *“1. Los Municipios por sí o asociados deberán prestar, en todo caso, los servicios siguientes:*

²⁰⁶ García García, J. R. *Guía legal del medio ambiente en España*. Amarú. 1993.

²⁰⁷ Del Castillo Mora, D. La distribución de competencias en materia de medio ambiente. *Revista Medio Ambiente y Derecho*. Nº 5. Sevilla, 2001.

[...] d. Municipios con población superior a 50.000 habitantes [...] protección del medio ambiente.”

Asimismo, el **artículo 28** de la LRBRL afirma que los municipios podrán realizar actividades complementarias de las de otras Administraciones Públicas en relación a la protección del medio ambiente. Esto lo llevan a cabo mediante las Ordenanzas Municipales, como la del Ayuntamiento de Valencia de ruidos y vibraciones de 1999²⁰⁸.

En resumen, las competencias locales sobre el medio ambiente, además de las señaladas en la LRBRL, se materializan a través de²⁰⁹:

1. La elaboración de Ordenanzas municipales. *“Estando esta potestad reglamentaria, subordinada en su desarrollo a la ley y limitada en su contenido, tanto por su alcance territorial como por la necesidad de sujetarse a los mínimos derivados de la tutela del interés general”*²¹⁰.
2. Los Planes Generales de Ordenación Urbana.
3. El desarrollo de competencias sobre la gestión de residuos urbanos, abastecimiento de agua potable y alcantarillado.
4. Otras competencias atribuidas por determinadas leyes.

II.2.4. Conflictos de competencias

A principios de la década de los 90, Vera Jurado²¹¹, a tenor de la doctrina sentada entonces por el TC, indicaba que existía una contradicción entre los artículos 45 y 149 de la CE, pues no coincidían totalmente en la distribución de

²⁰⁸ M.O.P.T.M.A. *Modelo de ordenanza municipal de protección ambiental*. Publicaciones del MOPTMA, 1995.

²⁰⁹ Aenor. *Manual de normativa ambiental para empresas*. Ed. Aranzadi. Navarra, 2000. Pág. 59.

²¹⁰ Artiñano del Río, P.; Muñoz Fernández, S. *La protección municipal del medio ambiente: la licencia de actividades calificadas*. La Ley-Actualidad. Madrid, 1998. Pág. 35.

²¹¹ Vera Jurado, D.J. *La disciplina ambiental de las actividades industriales*. Tecnos, 1994. Pág. 46.

El texto íntegro de la STC 149/1991, de 4 de julio, en *Jurisprudencia sobre medio ambiente*. Ministerio de Medio Ambiente, 1996. Págs. 362 a 432.

competencias. Algunas “submaterias”, principalmente administrativas, como, por ejemplo, los vertidos industriales, podían ser reguladas tanto por el Estado como por las Comunidades Autónomas. Para armonizar criterios proponía adoptar, en cualquier caso, la doctrina del TC emanada con motivo de los artículos 56 a 62 de la Ley de Costas de 1988. En sentencia **149/1991, de 4 de julio**, el TC resolvió:

*“La competencia asumida por las Comunidades Autónomas [...] no es más que una especificación de la competencia más amplia que todas ellas tienen para **ejecutar** la legislación del Estado sobre la protección del medio ambiente”.*

En esta primera fase, el TC autorizaba al Estado a dictar una regulación minuciosa en función de su competencia en la legislación básica ambiental²¹². Posteriormente, el TC ha ido perfilando esta postura.

Su doctrina sufriría un cambio radical con la **STC 102/1995, de 26 de junio**, que se examina en el punto II.2.4.a. Así podemos comprobarlo más recientemente en la STC 126/2002 de 23 de mayo²¹³, donde se puntualiza que:

“El control de la normativa básica exige valorar en la misma una doble esfera, material y formal. La primera, responde a la necesaria «evitación de que puedan dejarse sin contenido o inconstitucionalmente cercenadas las competencias autonómicas». La segunda, trata de «velar porque el cierre del sistema no se mantenga en la ambigüedad permanente que supondría reconocer al Estado facultad para oponer sorpresivamente a las Comunidades Autónomas, como norma básica, cualquier clase de precepto legal o reglamentario al margen de cuál sea su rango o estructura»²¹⁴”.

²¹² Del Castillo Mora, D. La distribución de competencias en materia de medio ambiente. *Revista Medio Ambiente y Derecho*. Nº 5. Sevilla, 2001.

²¹³ BOE 19 de junio de 2002.

²¹⁴ El concepto “material” se referiría al “medio ambiente” en sí, mientras que el “formal” o “funcional” respondería a la “protección del medio ambiente”. Este último implicaría un conjunto de acciones, preventivas y/o represivas, que servirían para conservar, mejorar y disfrutar del concepto material “medio ambiente”, y que se llevarían a cabo con los instrumentos que estableciese el ordenamiento jurídico. Pérez Martos, J. Veinte años de jurisprudencia constitucional sobre medio ambiente. *Revista de Estudios de la Administración Local*. Ministerio de Administración Pública. Nº 286-287. Mayo-Diciembre 2001. Págs. 384 y 385.

De la misma forma, en el recurso de inconstitucionalidad planteado por el Estado contra la Ley Canaria 11/1990, de Declaración de Impacto Ambiental, el TC, en sentencia 90/2000 de 30 de marzo²¹⁵, falla a favor de la Ley y sostiene que:

*“Es claro que si el Estado es exclusivamente competente para dictar «la legislación básica sobre protección del medio ambiente», a dicha Comunidad Autónoma le corresponde «el **desarrollo legislativo**» de la normativa estatal y, por tanto, la facultad de establecer «normas adicionales de protección» en esta materia, siempre que las medidas legislativas autonómicas «sean compatibles, no contradigan, ignoren, reduzcan o limiten la protección establecida en la legislación básica del Estado». [...]*

*Esta doctrina se contiene en la **STC 102/1995**²¹⁶, FJ 8 y 9, donde, tras habernos apartado en un extremo de lo declarado en la Sentencia 149/1991 respecto a la legislación básica del Estado en materia medioambiental, hemos precisado que si lo básico «consiste en el común denominador normativo para todos en un sector determinado», en esta materia lo básico «cumple más bien una función de ordenación mediante mínimos que han de respetarse en todo caso, pero que pueden permitir que las Comunidades Autónomas, **con competencia en la materia**, establezcan niveles de protección más altos, como ya se dijo en la STC 170/1989». Agregando que la legislación estatal básica «...tiene aquí simultáneamente carácter mínimo, como patrón indispensable para la protección del medio ambiente, fuera de cuyo núcleo entran en juego las normas que lo complementan y lo desarrollan, con la ejecución, sin fisura alguna de ese entero grupo normativo. Se trata, pues, de una estratificación de la materia por niveles,*

²¹⁵ BOE 4 de mayo de 2000, nº 107.

²¹⁶ Un estudio de esta sentencia puede encontrarse también en Agudo González, J. Las competencias de la Comunidad Europea en materia medioambiental y su incidencia en el ejercicio de las competencias en el ámbito interno. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*. Septiembre-octubre 1999. Págs. 149 a 157.

donde el estatal ha de ser suficiente y homogéneo, pero mejorable, por así decirlo, para adaptarlo a las circunstancias de cada Comunidad Autónoma».

Es decir, que el TC deja de otorgar un papel absoluto y protagonista al Estado para hacer ver la competencia autonómica a la hora no sólo de desarrollar los mínimos estatales, sino también de complementar esa legislación, si así lo desea y si ello se traduce en una mayor protección del medio ambiente.

II.2.4.a. La sentencia 102/1995, de 26 de junio, del Tribunal Constitucional

La fundamental **STC 102/1995, de 26 junio**, citada anteriormente, requiere un estudio profundo. De ella podemos extraer la siguiente doctrina:

- *“La Constitución habla varias veces de «bases» (artículo 149.1.13^a., 18^a. y 25^a.), una de «condiciones básicas» (artículo 149.1.1^a.), otra de «normas básicas» (artículo 149.1.27^a.) y dos de «legislación básica» (artículo 149.1.17^a. y 18^a.) cuando enumera las distintas atribuciones que componen la competencia exclusiva del Estado, expresiones que tienen una referencia común, aun cuando con modulaciones diferentes. [...] En las dos primeras predomina su dimensión material y en las últimas su aspecto formal que, además, se potencia cuando las Comunidades Autónomas tienen conferidos el desarrollo legislativo y la ejecución en la materia de que se trate, como es el caso de la protección del medio ambiente. Lo básico incorpora la acepción de fundamento o apoyo principal de algo, con vocación por la esencia, no de lo fenoménico o circunstancial, cuya finalidad consiste en «asegurar, en aras de intereses generales superiores a los de las Comunidades Autónomas, un común denominador normativo» (STC 48/1981) y, en la materia que nos ocupa «el encuadramiento de una política global del medio ambiente» (STC 64/1982), haciendo viable la*

solidaridad colectiva y garantizando su disfrute por todos, así como el correlativo deber de conservación en régimen de igualdad (artículo 45 de la CE). [...]” (FJ 8).

Es decir, que esa legislación básica estatal debe cumplir la función de homogeneizar legislaciones, de forma que sentadas unas bases de política de protección ambiental, las Comunidades Autónomas sean capaces de regularla particularmente del modo que más les convenga, sin olvidar su deber de cumplir esa norma básica estatal²¹⁷.

- *“Ahora bien, el contenido normativo de lo básico en esta materia no significa la exclusión de otro tipo de actuaciones que exijan la intervención estatal, solución ciertamente **excepcional**, a la cual sólo podrá llegarse*

²¹⁷ En el voto particular formulado por R. de Mendizábal Allende en esta misma sentencia, diferencia de nuevo el concepto de “bases” y el de “legislación básica”. “... **la base** es el soporte principal donde algo descansa o se apoya y, en consecuencia, su contenido mira siempre a lo esencial y permanente de la regulación, excluyendo así lo circunstancial y coyuntural fenoménico en suma, propio de su desarrollo. ...en las «bases» predomina su dimensión material y en la «legislación básica» el aspecto formal, añadido al anterior, que además se potencia cuando las Comunidades Autónomas tienen conferidos el desarrollo legislativo y la ejecución en la materia de que se trate, como es el caso de la protección del medio ambiente. ...«Estas “bases” han de ser en principio normas legales, orgánicas rara vez y ordinarias en su mayor parte, pero también -en su caso- reglamentarias, en uso de la potestad que al Gobierno de la Nación otorga el artículo 97 de la Constitución». Sin embargo, el contenido esencialmente normativo de tales «bases» no significa que no quepa otro tipo de actuaciones y en tal sentido pueden quedar comprendidos en su ámbito los actos ejecutivos, actos administrativos, singulares, en cuanto resulten necesarios para la preservación de lo básico o para garantizar, con carácter complementario, la consecución de los fines inherentes a la regulación básica (STC, 135/1992). Tal doctrina que nació y se ha desarrollado en el campo de la política económica... pierde toda justificación cuando se pretende extender a la protección del medio ambiente (por ejemplo, STC 329/1993), actividad tan pegada al suelo, primaria y telúrica, que se mueve no de arriba hacia abajo, como aquella, sino de abajo hacia arriba, como el urbanismo, pariente muy próximo, en función del principio de subsidiariedad. La cadena empieza en el individuo para seguir por el municipio, la Comunidad Autónoma, el Estado y la Unión Europea en nuestro caso, hasta adquirir dimensión mundial. Ahora bien, la **legislación básica** es otra cosa, un concepto afin pero distinto, que incorpora un ingrediente más, pues en ella las «bases», componente necesario pero no suficiente, han de aparecer revestidas de un ropaje formal, destacando así, en definitiva, a un primer plano, su exteriorización normativa. Esta diferencia no es meramente retórica y responde no sólo a la naturaleza de la materia..., sino también a una indagación funcional y, en suma, teleológica, si se tiene en cuenta que al Estado se le encomienda esa formulación legal de lo básico, mientras que corresponde a las Comunidades Autónomas sin distinción alguna entre ellas la posibilidad de dictar «normas adicionales» y la carga competencial del desarrollo de la legislación básica estatal y de la suya propia, mediante sus potestades legiferante y reglamentaria. El juego conjunto de las normas constitucionales y estatutarias al respecto pone de manifiesto lo antedicho. En fin, legislación en este lugar, como en otros -artículo 25.1 CE- de la Constitución conlleva necesaria e ineludiblemente el rango legal para dar forma (y servir de límite) a la intervención estatal y configura, por tanto, un espacio acotado al respecto...una reserva de Ley en el lenguaje jurídico”.

cuando no quepa establecer ningún punto de conexión que permita el ejercicio de las competencias autonómicas, o, cuando además del carácter supraautonómico del fenómeno objeto de la competencia, no sea posible el fraccionamiento de la actividad pública ejercida sobre él, y, aun en este caso, siempre que dicha actuación tampoco pueda ejercerse mediante mecanismos de cooperación o de coordinación y, por ello, requiera un grado de homogeneidad que sólo pueda garantizar su atribución a un único titular, forzosamente el Estado, y cuando sea necesario recurrir a un ente supraordenado con capacidad de intereses contrapuestos de sus componentes parciales, sin olvidar el peligro inminente de daños irreparables, que nos sitúa en el terreno del estado de necesidad. Se produce así la metamorfosis del título habilitante de tales actuaciones, cuyo asiento se encontraría en la competencia residual del Estado (artículo 149.3 de la CE), mientras que en situación de normalidad las facultades ejecutivas o de gestión en materia de medio ambiente corresponden a las Comunidades Autónomas dentro de su ámbito espacial y no al Estado (STC 329/1993). [...]” (FJ 8).

Por lo tanto, debería entenderse la actuación estatal como una situación de necesidad excepcional, cuando sólo es posible ésta para proteger el medio ambiente²¹⁸. Por ejemplo, en casos en que el medio ambiente se vea gravemente afectado en varias Comunidades Autónomas.

- *“La competencia para ese desarrollo de tal legislación básica, que a la sazón sólo disfrutaban tres Comunidades Autónomas (País Vasco,*

²¹⁸ Para ello basta pensar en actuaciones del Ministerio de Defensa, como por ejemplo determinadas maniobras militares, que, pudiendo ser contaminantes, se tratan a nivel estatal.

*Cataluña y Andalucía)*²¹⁹, hoy generalizada por mor de la Ley Orgánica 9/1992, es una atribución «sin duda legítima», pues **«la Constitución no excluye la posibilidad de que las Comunidades Autónomas puedan desarrollar también, mediante normas legales o reglamentarias, la legislación estatal» cuando específicamente los Estatutos les hayan atribuido esta competencia.** [...] En materia de medio ambiente, el deber estatal de dejar un margen al desarrollo de la legislación básica por la normativa autonómica, aun siendo "menor que en otros ámbitos", no puede llegar, frente a lo afirmado en la STC 149/1991 (fundamento jurídico 1.º, D, in fine) de la cual hemos de apartarnos en este punto, a tal grado de detalle que no permita desarrollo legislativo alguno de las Comunidades Autónomas con competencias en materia de medio ambiente, vaciándolas así de contenido»" (FJ 8).

Como hemos visto, desde la CE se había hablado de Comunidades Autónomas de "primera" categoría (o "más avanzadas", las que optaron por la vía más rápida de autonomía) y de "segunda" categoría. En el primer grupo se encontraban sólo aquellas cuatro Comunidades Autónomas que asumieron sus competencias tras la CE, es decir, el País Vasco, Galicia, Cataluña y Andalucía. Sin embargo, tras la aprobación de la Ley Orgánica 9/1992, ya no tiene sentido esta distinción, pues el resto de Comunidades Autónomas fueron aprobando sus respectivos Estatutos de Autonomía.

²¹⁹ Auernheimer y Almenar, analizando los diferentes Estatutos de Autonomía de las 17 Comunidades Autónomas, promulgados entre 1979 y 1983, distinguen 3 tipos de niveles (o más bien expresiones) para hacer referencia a las competencias: "competencia exclusiva", "desarrollo legislativo" y "simple ejecución". Además diferencian 7 categorías: caza, pesca, montes, zonas montaña, ordenación del litoral, espacios naturales protegidos y protección del medio ambiente. De esta última categoría, "protección del medio ambiente", sólo en el Estatuto de Autonomía de Galicia de 1981 se indicaba como "competencia exclusiva". En el de la Comunidad Valenciana, todas las categorías aparecen como "exclusivas", salvo la de protección del medio ambiente que se enmarca en "desarrollo legislativo", junto a las Comunidades de País Vasco (1979), Cataluña (1979), Andalucía (1981), Navarra (1982) y Baleares (1983). En el resto, se trata como simple "ejecución".

Auerheimer Arguiñano, C.; Almenar Asensio, R. *Medio ambiente y Comunidad Valenciana. Una experiencia de gestión*. Publicaciones U. Alicante, 1996. Págs. 56 y 58.

En materia de medio ambiente, a pesar de todo, no puede hablarse de una competencia totalmente exclusiva, como, por ejemplo, en cuanto a la Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda (artículo 148.1.3ª de la CE), sino que de lo que trata la CE es de una competencia en la **gestión** en materia de protección del medio ambiente (artículo 148.1.9ª de la CE).

- *“Lo básico, [...] como propio de la competencia estatal en esta materia, cumple más bien una función de ordenación mediante **mínimos** que han de respetarse en todo caso, pero que pueden permitir que las Comunidades Autónomas con competencias en la materia establezcan niveles de protección más altos, como ya se dijo en la STC 170/1989 [...]”* (FJ 9).

De cualquier forma, esa normativa básica debe ser lo suficientemente amplia como para permitir un amplio poder de decisión a las Comunidades Autónomas que, por otro lado, es más operativo y eficaz.

- *“Comprobar si esa calificación del legislador ha sido correcta es función privativa de este Tribunal caso por caso, sin posibilidad de crear apriorísticamente una teoría que prevea todos los supuestos futuros ni anticipar criterios abstractos no contrastados con la realidad tópica. [...]”* (FJ 9).
- *“Se trata, pues, de una estratificación de la materia por niveles, donde el estatal ha de ser suficiente y homogéneo, pero mejorable, por así decirlo, para adaptarlo a las circunstancias de cada Comunidad Autónoma”* (FJ 9).

Agudo González²²⁰ va más allá y habla de la posibilidad de que la función de **normativa básica** fuese ejercida realmente por el Derecho comunitario. Como expone la sentencia:

- *“Esta es también la articulación de la normativa supranacional de la Unión Europea respecto de la que corresponde a los Estados miembros, por virtud*

²²⁰ Agudo González, J. Las competencias de la Comunidad Europea en materia medioambiental y su incidencia en el ejercicio de las competencias en el ámbito interno. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*. Septiembre-octubre 1999. Pág. 167 a 172.

del principio de subsidiariedad. En definitiva, la distribución de competencias, más allá de la exclusividad, se polariza en la atribución de concretas potestades y funciones sobre la materia” (FJ 9).

No obstante, en ese supuesto habría que plantearse si sería posible que una Comunidad Autónoma transpusiera una Directiva en un ámbito competencial propio. El TC sí entiende esa aplicación directa en el caso de un Reglamento comunitario. En relación a la Directiva, la STC 102/95 también parece admitirlo en casos concretos, aunque en la práctica el Estado siempre se anticipa a legislar.

Parece ser que las llamadas Comunidades Autónomas “más avanzadas” en cuanto a sus competencias sí que han comenzado a adelantarse al Estado. Esta sería la inclinación de Cataluña, que en febrero de 1998, evitando esperar la transposición de la Directiva IPPC, adoptó una Ley Autonómica de Intervención Integral de la Administración Ambiental, que básicamente recoge los principios establecidos por la Directiva²²¹.

El FJ 14 de la STC 102/1995 hace esta reflexión en cuanto a la normativa de la UE:

“...Las competencias en la Comunidad Europea respecto de esta materia se articulan mediante la técnica de normas mínimas y adicionales de protección, en virtud del principio de subsidiariedad con un claro paralelismo del esquema que nuestra Constitución utiliza para el reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas, como fue sugerido por este Tribunal Constitucional hace años (STC 170/1989). Además, conviene recordar que en tal aspecto el principio cardinal consiste en «que la adhesión de España a la Comunidad Europea no altera en principio, la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas». Así, pues, la traslación de la normativa comunitaria derivada al Derecho interno ha de seguir necesariamente los criterios constitucionales y estatutarios de reparto de competencias (SSTC 252/1988,

²²¹ La industria ante la Prevención y Control Integrados de la Contaminación. *Recuperación y Reciclado. Medio Ambiente*. Nº 59, marzo 2002. Págs. 17 y 18.

64/1991, 76/1991, 236/1991 y 79/1992). Por consiguiente, la ejecución del Derecho comunitario corresponde a quien naturalmente ostente la competencia según las reglas del Derecho interno «puesto que no existe una competencia específica para la ejecución del Derecho Comunitario» (STC 141/1993) [...]

Por otra parte, el hecho de que las Directivas europeas tengan como finalidad la de homogeneizar, aproximar o armonizar los distintos ordenamientos y que sean de obligado cumplimiento por todas las autoridades o instituciones, centrales y descentralizadas, de los Estados miembros y que, incluso, puedan tener un efecto directo, no significa que las normas estatales que las adapten a nuestro ordenamiento deban ser consideradas necesariamente «básicas». Aquellas disposiciones del Derecho comunitario vinculan, desde luego a las Comunidades Autónomas, pero por su propia fuerza normativa y no por la que le atribuya su traslación al Derecho interno como normas básicas. Y si bien esa necesaria adaptación puede llevar en ciertos casos a dictar normas internas de contenido prácticamente uniforme para todo el territorio de la Nación, tal regulación sólo corresponde hacerla al Estado mediante normas de carácter básico en la medida en que lo permitan la Constitución y los Estatutos de Autonomía...”.

En resumen, podemos decir que a nivel de competencias las Comunidades Autónomas tendrían:

- Plena libertad en la **ejecución y desarrollo legislativo** de la protección del medio ambiente.
- En el supuesto de una competencia **exclusiva**, dependería de casos concretos relacionados con el Derecho comunitario (Reglamentos o falta de transposición de Directivas comunitarias).

II.2.5. Organización administrativa

Como exige el artículo 45 de la CE, “*los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente*”.

Leñero²²² observa que la acción administrativa se configura como una obligación de resultados y no sólo de medios. Para organizar esta nueva tarea, principalmente preventiva, ha sido necesario crear no sólo un Ministerio, sino diferentes órganos regionales.

Por lo tanto, en materia medioambiental encontramos tres niveles de organización (dejando aparte el internacional y comunitario): estatal, autonómico y local.

II.2.5.a. Estatal. El Ministerio de Medio Ambiente

Inicialmente, las materias referentes a la contaminación se regulaban por el Ministerio de Industria y por el desaparecido Ministerio de Gobernación, en el que se creó la también extinguida Secretaría de la Comisión Interministerial de Medio Ambiente. De ellos surgió la primera norma española sobre contaminación: el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas de 30 de noviembre de 1961²²³ (Decreto 2414/1961, BOE nº 292, de 7 de diciembre de 1961)²²⁴.

²²² Leñero Bohórquez, R. La relación de causalidad en la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas por daños ambientales. *Medio ambiente y Derecho*. Universidad de Sevilla. 1999-2000. Págs. 3 y 4.

²²³ M.O.P.T.M.A. *Modelo de ordenanza municipal de protección ambiental*. Publicaciones del MOPTMA, 1995. Pág. 31.

²²⁴ Corrección de erratas en BOE nº 57, de 7 de marzo de 1962.

El órgano estatal encargado del medio ambiente es desde el 5 de mayo de 1996 el Ministerio del mismo nombre²²⁵. Anteriormente, las competencias de este Ministerio quedaban repartidas entre otros varios: Obras Públicas, Transporte y Urbanismo, Agricultura, Pesca y Alimentación, Industria y Energía, Sanidad y Consumo y el Ministerio del Interior a través de Protección Civil²²⁶. El nuevo Ministerio se constituyó con organismos procedentes de los de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente (Secretaría de Estado de Medio Ambiente, excepto Vivienda; Dirección General de Obras Hidráulicas y Confederaciones Hidrográficas), Agricultura, Pesca y Alimentación (Dirección General de Conservación de la Naturaleza) e Industria y Energía (Instituto Tecnológico Geominero de España).

La estructura orgánica básica del Ministerio quedó establecida mediante el Real Decreto 839/1996 de 10 de mayo (BOE nº 115, de 11 de mayo de 1996), que fue desarrollado en agosto del mismo año por el Real Decreto 1894/1996 de 2 de agosto (BOE nº 189, de 6 de agosto de 1996). Este último fue puntualmente modificado por el Real Decreto 1646/1999 de 22 de octubre (BOE nº 254, 23 de octubre 1999)²²⁷.

Posteriormente, el Ministerio se ha vuelto a reestructurar por el Real Decreto 695/2000 de 12 de mayo (BOE nº 115, de 13 de mayo de 2000). Y ha sufrido varias regulaciones en cuanto a la atribución de competencias de algunos de sus órganos.

Entre las principales tareas encomendadas al citado Ministerio pueden resaltarse las siguientes:

- a) la transposición de normas de la Unión Europea al derecho interno;

²²⁵ www.mma.es (actualizado a diciembre de 2002). La organización administrativa del Ministerio se explica detenidamente en su organigrama. El Ministerio de Medio Ambiente (MMA) fue creado en mayo de 1996 en virtud del *Real Decreto 758/1996, de 5 de mayo* (B.O.E. número 110, de 6 de mayo de 1996), de reestructuración de Departamentos ministeriales.

²²⁶ Antón Barberá, F.; Soler Tormo, J.I. *Policía y Medio Ambiente*. Ed. Ecorama, 1996. Págs. 76 y 77.

²²⁷ www.mma.es (actualizado a marzo de 2003).

- b) la propuesta de la legislación básica de carácter estatal y la aprobación de las correspondientes normas de desarrollo, de acuerdo con lo previsto en el artículo 149.1.23º de la CE;
- c) el seguimiento de los acuerdos internacionales suscritos por España relacionados con el medio ambiente;
- d) la elaboración de Planes y Estrategias nacionales en materia de medio ambiente, en coordinación con las Comunidades Autónomas;
- e) la ejecución y gestión de las competencias propias en diversos ámbitos de la política ambiental, especialmente en materia de aguas y costas.

A fecha de hoy, en el organigrama del Ministerio conviene destacar la importancia de los siguientes órganos²²⁸:

- La Secretaría General de Medio Ambiente, órgano directivo del Ministerio, que bajo la dependencia del Ministro dirige y coordina la ejecución de las competencias que corresponden a este Departamento, en el ámbito de competencias del Estado, en relación con el medio ambiente, la conservación de la naturaleza, el uso racional de los recursos naturales, montes y aprovechamientos forestales, la educación ambiental y la participación pública, para alcanzar un desarrollo sostenible. Destacamos, en el ámbito de las competencias indicadas, el ejercicio de las siguientes funciones:

- El seguimiento de la incidencia ambiental de las actividades económicas y productivas, con el fin de garantizar la integración de los aspectos ambientales en las políticas sectoriales.
- El desarrollo de los compromisos asumidos en documentos nacionales e internacionales, en coordinación con las restantes Administraciones Públicas, así como la realización de acciones de información, sensibilización, formación y participación pública,

²²⁸ www.mma.es (actualizado a marzo de 2003).

destinados a los sectores básicos de la población, para la resolución y prevención de problemas ambientales.

- La elaboración de la normativa ambiental en las materias que afecten a dicha Secretaría General.

- Dependiente de la Secretaría General aparece la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental. Como funciones relevantes para este cometido hay que considerar las siguientes:

- La formulación de la política nacional de control y calidad ambiental en coordinación con las Comunidades Autónomas, teniendo en cuenta la normativa de la Unión Europea y otros organismos internacionales, de acuerdo con el desarrollo sostenible.
- El desarrollo e instrumentación de las actuaciones necesarias para la puesta en marcha del Programa 21, adoptado en la Conferencia de Río de 1992, en coordinación con las Administraciones afectadas, en las materias competencia de esta Dirección General.
- La elaboración o la participación en la elaboración de la legislación básica en materia de medio ambiente, dictada de acuerdo con lo establecido en el artículo 149.1.23ª. de la CE, en aquellos asuntos no encomendados a otros órganos del Departamento.
- La realización y posterior elevación a la Secretaría General de Medio Ambiente de las propuestas de declaración de impacto ambiental de competencia estatal, reguladas por la legislación vigente.
- La coordinación, en las materias ambientales, de las relaciones con los diferentes agentes económicos y sociales, a efectos de la elaboración de acuerdos voluntarios y de propuestas de participación en los organismos internacionales, así como la implantación de las resoluciones adoptadas en dichos organismos, en colaboración con

los restantes Departamentos ministeriales y Administraciones públicas competentes.

- Instrumentación de los mecanismos conducentes a la integración del medio ambiente en los diferentes sectores económicos y seguimiento de actuaciones.

De cualquier modo, existen numerosas políticas o actividades que guardan relación o producen efectos sobre el medio ambiente y que son gestionadas por otros Ministerios, como Agricultura, Pesca y Alimentación, Economía, Ciencia y Tecnología, Fomento, Sanidad y Consumo, etc.

II.2.5.b. Autonómica. La Comunidad Valenciana

A junio de 2003, la Comunidad Valenciana ha visto extinguida su Conselleria de Medio Ambiente, siendo en estos momentos la encargada de dirigir la política autonómica ambiental la nueva Conselleria de Territorio y Vivienda. La Conselleria de Medio Ambiente de la Generalitat Valenciana²²⁹ se creó en 1991, aunque desde 1995 a 1997 estuvo acompañada con Agricultura²³⁰.

Los antecedentes de esta Conselleria los encontramos en el GOTMA y en la Agencia de Medio Ambiente. Antes de ellos, Interior se encargaba de estas competencias.

²²⁹ www.gva.es (actualizado a diciembre de 2002). También se recoge el organigrama de la Conselleria.

²³⁰ Las competencias ejecutivas o de gestión en materia de medio ambiente han sido transferidas en gran medida a las Comunidades Autónomas, en aplicación de lo previsto en el artículo 148.1.9º de la CE. Para contribuir al desempeño de estas competencias, las Comunidades Autónomas cuentan, además, con capacidad normativa propia, pudiendo dictar, en sus respectivos territorios, normas complementarias a la legislación básica emanada de la Administración General del Estado (artículo 149.1.23º de la Constitución). www.mma.es (actualizado a marzo de 2003).

- El Gabinete de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente

En 1984, tras el Estatuto de Autonomía, se creó dentro de la Conselleria de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes un modesto **Gabinete de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente**²³¹, con el fin de gestionar el medio ambiente y la ordenación del territorio, que hasta ese momento era cometido de la Conselleria de Interior; el resto de competencias se repartieron entre las distintas Consellerias implicadas²³². El GOTMA era una unidad administrativa de rango menor al de otras Comunidades, que crearon Direcciones Generales. En julio de 1985 se incorporó al Gabinete un Servicio de Actividades Calificadas (al que se añadieron las Comisiones Provinciales de Calificación de Actividades, con competencias de las Comisiones de Servicios Técnicos, los Gobernadores Civiles y Administración del Estado²³³) y, en 1986, una Sección de Cartografía²³⁴.

- La Agencia de Medio Ambiente

El antecedente de una Conselleria propia, tal como hoy la conocemos, sería la **Agencia de Medio Ambiente**, que se creó en 1989 para ejercer las competencias del artículo 32²³⁵ del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana. El modelo de un organismo particular se había seguido, por ejemplo,

²³¹ Auerheimer Arguiñano, C.; Almenar Asensio, R. *Medio ambiente y Comunidad Valenciana. Una experiencia de gestión*. Publicaciones U. Alicante, 1996. Pág. 11.

²³² Esto, en la práctica, llevaría a que el GOTMA encontrase una gran dificultad a la hora de gestionarse y ejercer determinadas competencias. De todos modos, a pesar de ello consiguió impulsar futuras leyes, como la de Parajes Naturales, Impacto Ambiental o Actividades Calificadas.

²³³ Artículos 7 y 35 a 39 del RAMINP.

²³⁴ Auerheimer Arguiñano, C.; Almenar Asensio, R. *Medio ambiente y Comunidad Valenciana. Una experiencia de gestión*. Publicaciones U. Alicante, 1996. Págs. 71 y ss.

Contiene un análisis más detallado de la historia y competencias de este Gabinete.

²³⁵ **Artículo 32:** “1. En el marco de la legislación básica del Estado y en su caso en los términos que la misma establezca, corresponde a la Generalidad Valenciana el desarrollo legislativo y la ejecución de las siguientes materias: [...] 6) Protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de la Generalidad para establecer normas adicionales de protección...”.

en EE.UU., Japón, Andalucía y Asturias. Este órgano administrativo combinaría el estudio, planificación y coordinación en medio ambiente con su ejecución y gestión. Tenía ya rango de Dirección General, adscrita a la Conselleria de Administración Pública.

El anterior GOTMA se insertó en la Agencia, aportando sus recursos humanos y presupuestarios. Prueba de ello fue la aprobación de las siguientes disposiciones:

- la Ley 2/1989, de 3 de marzo, de Impacto Ambiental;
- la Ley 3/1989, de 2 de mayo, de Actividades Calificadas;
- el Decreto 54/1990, de 26 de marzo, que aprueba el nomenclátor de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas;
- y otras disposiciones sobre Parajes Naturales.

Podemos concluir que la Agencia supuso, sobre todo, una integración en la gestión del medio ambiente valenciano, al reunir todas las temáticas medioambientales que se encontraban dispersas²³⁶. *“Sus funciones consistían fundamentalmente en el estudio, propuesta y coordinación de todas las actividades en materia de medio ambiente”*²³⁷.

- La Conselleria de Medio Ambiente

Dos años después de crearse la Agencia, el Decreto 194, de 16 de julio de 1991, aprobaba el Reglamento de la **Conselleria de Medio Ambiente**, con el añadido en 1995 de la parte de Agricultura, que, como hemos expuesto, se volvió a suprimir en el 97. La creación de esta nueva Conselleria fue precisa por la inclusión en los presupuestos de 1991 de grandes y costosos programas,

²³⁶ Auerheimer Arguiñano, C.; Almenar Asensio, R. *Medio ambiente y Comunidad Valenciana. Una experiencia de gestión*. Publicaciones U. Alicante, 1996. Págs. 91 y ss.

Contiene una análisis más detallado de la historia y competencias la Agencia.

²³⁷ Domper Ferrando, J. *El medio ambiente y la intervención administrativa en las actividades clasificadas. Volumen II. La normativa del Estado y de las Comunidades Autónomas*. Civitas. Zaragoza, 1992. Pág. 347.

relacionados más o menos con el medio ambiente, y que era preciso gestionar por un organismo de máximo rango²³⁸. El Decreto 118/1991 de creación de la Conselleria insistía en la creciente consideración del medio ambiente en la sociedad, la calidad de vida y el crecimiento económico²³⁹.

La Conselleria de Medio Ambiente ha perseguido *“una actuación decidida de las administraciones públicas que a través de políticas concretas, con el dictado de normas de distinto rango, actuaciones presupuestarias e inversoras, educativas y culturales, etc., así como con la implicación de los elementos más dinámicos del sector privado, den respuesta a uno de los retos más trascendentales de nuestro tiempo, cual es la utilización de los recursos naturales en beneficio de los ciudadanos sin merma de su integridad e inclusive propiciando la rehabilitación de los ya degradados. Para conseguir estos planteamientos se diseña la estructura de la Conselleria de Medio Ambiente, fijando unos objetivos coherentes con los plasmados en la Carta de las Nacionalidades y Regiones Europeas por el Medio Ambiente, la Carta de Valencia, cuya adhesión fue formalizada en su día por acuerdo del Gobierno de la Comunidad Valenciana, y las directivas de la Unión Europea en esta materia. La Conselleria de Medio Ambiente, es el máximo órgano encargado de la dirección y ejecución de la política del Gobierno Valenciano en materia de medio ambiente, ejerciendo las competencias que en dichas materias tiene atribuidas”*²⁴⁰.

Las definitivas competencias y composición de la Conselleria se fijaron en el Decreto 90/1999 de 30 de julio del Gobierno Valenciano, por el que se aprobaba

²³⁸ De todos modos, no olvidemos que a nivel estatal no existía todavía un Ministerio propio, como en Noruega o Dinamarca.

²³⁹ Auerheimer Arguiñano, C.; Almenar Asensio, R. *Medio ambiente y Comunidad Valenciana. Una experiencia de gestión*. Publicaciones U. Alicante, 1996. Págs. 157 y ss. Contiene un análisis más detallado del nacimiento de la Conselleria de Medio Ambiente, aunque recordamos que este libro es de 1996 y, por lo tanto, no recoge posteriores reformas.

²⁴⁰ www.gva.es (actualizado a marzo de 2003).

su Reglamento Orgánico y Funcional²⁴¹, y por la Orden de 13 de marzo de 2000 de la propia Conselleria, por la que se desarrolla el Decreto 90/1999²⁴².

Entre los órganos que han formado parte de esta Conselleria, los principales fueron: el Conseller, su Gabinete y la Secretaría General. Entre las competencias que correspondían al Conseller destacan:

- Preparar y presentar al Gobierno Valenciano los anteproyectos de ley, propuestas de acuerdos y proyectos de decretos relativos a las cuestiones propias del departamento y refrendar estos últimos una vez aprobados.
- Ejercer la potestad reglamentaria en las materias propias de la Conselleria, en forma de órdenes de ésta.
- Ejecutar los acuerdos del Gobierno Valenciano en el marco de sus competencias.
- Resolver en vía administrativa los recursos que se interpongan contra resoluciones de los órganos o autoridades de la Conselleria, salvo las excepciones que establezcan las leyes.

Por otro lado, de la Secretaría General Administrativa dependían los siguientes servicios:

- Servicio de Gestión Administrativa.
- Servicio de Gestión Económico-Presupuestaria.
- Servicio de Supervisión de Proyectos.
- Servicio de Organización, Técnicas de Gestión e Informática.
- Servicio de Asuntos Generales.

Otros servicios adscritos a la Conselleria de Medio Ambiente eran el Gabinete Técnico, el Servicio de Información y Documentación, el Servicio de Análisis y Evaluación, el Servicio de Coordinación y Relaciones externas, el Servicio de Comunicación y Publicaciones y el Área Jurídica.

²⁴¹ DOGV n° 3551, de 2 de agosto de 1999.

²⁴² DOGV n° 3720, de 30 de marzo de 2000.

En cuanto al control del cumplimiento de la normativa medioambiental, el Área de Inspección Medioambiental ejercía las funciones de vigilancia y control, proponía el programa de inspección y la tramitación e instrucción de los expedientes sancionadores en las mencionadas materias, e informaba sobre los recursos que se formularan contra los actos que impusiesen sanciones. Se integraba en la Inspección el Servicio de Coordinación de la Inspección Técnica.

Todas estas estructuras administrativas, tal como se ha señalado anteriormente, se supone que serán compartidas con Urbanismo, Ordenación del Territorio y Vivienda. En cuanto a las Direcciones Generales, han sido trasladadas a la nueva Conselleria de Territorio y Vivienda.

En relación a la división provincial, en cada provincia de la Comunidad Valenciana ha existido hasta la fecha una **dirección territorial** de Medio Ambiente²⁴³.

- La Conselleria de Territorio y Vivienda

Por Decreto 71/2003, de 20 de junio, y Decreto 7/2003, de 21 de junio²⁴⁴, se aprueba la nueva Organización Administrativa de la Generalitat Valenciana y se establecen las competencias de sus nuevas Consellerias, respectivamente. Asimismo, el Decreto 119/2003, de 11 de julio²⁴⁵, aprueba el Reglamento orgánico y funcional de la Conselleria de Territorio y Vivienda.

Los cambios más importantes en este nuevo organigrama han sido dos:

²⁴³ Decreto 90/1999, **artículo 13**: “En cada una de las tres provincias de la Comunidad Valenciana existirá un servicio territorial de Medio Ambiente, que gestionará las competencias que se le atribuyan en la materia, en su respectivo ámbito territorial. Los servicios territoriales dependerán orgánicamente del secretario general y funcionalmente de éste y de los directores generales en las materias de su respectiva competencia, sin perjuicio de la superior autoridad del conseller. Al frente de cada servicio territorial existirá un director territorial que dirigirá y coordinará las distintas secciones y unidades administrativas, velará por su correcto funcionamiento, adoptando las medidas que fuesen necesarias, y ejercerá todas aquellas facultades que se le deleguen o asignen”.

²⁴⁴ DOGV nº 4528 bis, de 23 de junio de 2003.

²⁴⁵ DOGV nº 4543, de 14 de julio de 2003.

- por un lado, la extinción de la Conselleria de Medio Ambiente y de la Conselleria de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes;
- por otro, la creación de dos nuevas Consellerias: **Territorio y Vivienda** (que englobará Urbanismo, Ordenación del Territorio, Medio Ambiente y Vivienda) e Infraestructuras y Transporte (que tomará la parte de Obras Públicas y Transporte, junto a otro tipo de infraestructuras).

Este nuevo organigrama supone un cambio a los inicios de la gestión del medio ambiente en la Comunidad Valenciana, con la subordinación del medio ambiente a las políticas urbanísticas, que si bien van estrechamente ligadas, no creemos que vaya a favorecer el camino recorrido hasta este momento. Además, ya se ha visto históricamente como el medio ambiente no sólo está relacionado con el Urbanismo, sino también con otras materias, como la Agricultura o la Industria.

Aun habiendo marcado hasta ahora Medio Ambiente y Urbanismo políticas diferenciadas, no por ello sin entrelazarse, la realidad del medio ambiente se ha planteado muchas veces desde una visión más económica que protectora; por lo tanto, ésta puede ser una muestra más de la dominación de los intereses presentes sobre el suelo, la atmósfera, el aire y el agua, olvidando las necesidades futuras.

La estructura de la nueva Conselleria de Territorio y Vivienda es la siguiente:

- Secretaría Autonómica de Territorio y Medio Ambiente.
- Subsecretaría.
- Dirección General de Planificación y Ordenación Territorial.
- Dirección General de Vivienda y Proyectos Urbanos.
- **Dirección General de Gestión del Medio Natural.**
- **Dirección General de Calidad Ambiental.**

De este modo, las antiguas Direcciones Generales de Medio Ambiente han pasado con todas sus competencias a la nueva Conselleria de Territorio y

Vivienda, si bien con una ligera modificación en su denominación. De ellas, una sección trascendental ha sido la Dirección General de Educación y Calidad Ambiental (hoy **Dirección General de Calidad Ambiental**), a la que compete la promoción y coordinación de los planes y programas de formación medioambiental, la elaboración y propuesta de planes y programas ambientales, el control sobre el tratamiento de los residuos sólidos, la contaminación atmosférica y la calidad de las aguas, los recursos hidrológicos y la gestión de subvenciones para la mejora ambiental. Se estructura ahora en dos áreas: de Residuos (desapareciendo la de Educación Ambiental) y de Calidad Ambiental. Esta última se había dividido hasta ahora, a su vez, en varios servicios:

- Servicio de Gestión de Residuos (hoy transformado en Área).
- Servicio de Control de la Contaminación Atmosférica y Acústica.
- Servicio de Innovación de la Gestión Ambiental.
- Servicio de Calidad de Aguas.

Las funciones de estos servicios, como se puede comprobar a continuación, han sido de gran validez:

- El Servicio de Gestión de Residuos tramita las autorizaciones de las actividades de producción y gestión de residuos y vigila, mantiene y actualiza los registros de productores y de gestores de residuos, se responsabiliza de la tramitación de autorizaciones de transporte de residuos para la entrada y salida de la Comunidad Valenciana, así como del fomento de las prácticas de minimización, de implantación de su recogida selectiva y de reutilización, recuperación y reciclaje, y, en general, el ejercicio de las actuaciones competencia de la Conselleria en materia de residuos y suelos contaminados.
- El Servicio de Control de la contaminación atmosférica y acústica vigila y controla la contaminación atmosférica, acústica y por vibraciones, y tiene a su cargo la tramitación de expedientes relacionados con este tipo de contaminación.

- El Servicio de Innovación de la gestión ambiental desarrolla las competencias que corresponden a la Conselleria en materia de envases y residuos de envases, las funciones sobre implantación de los sistemas de gestión y auditoría medioambiental y sobre la concesión de etiquetas ecológicas y minimización de residuos, y la preparación de certificaciones sobre inversiones ambientales a los efectos de deducciones fiscales.
- El Servicio de Calidad de las Aguas tiene encomendado el seguimiento y control de las actividades relacionadas con los recursos hidrológicos de la Comunidad Valenciana y de la calidad de las aguas, así como la tramitación de autorizaciones de vertidos de aguas residuales a aguas territoriales del Estado en el litoral de la Comunidad Valenciana.

Continuando con las Direcciones Generales, la antigua Dirección General de Planificación y Gestión del Medio ha pasado a convertirse en **Dirección General de Gestión del Medio Natural**, y la Dirección General de Recursos Forestales ha sido convertida en un Área independiente dentro de la Dirección de Gestión del Medio Natural. La Dirección General de Gestión del Medio Natural propone y planifica los espacios naturales, establece los criterios ambientales para los planes y proyectos, y se coordina con las áreas con competencia sobre el territorio y la evaluación del impacto ambiental. Gestiona los parques naturales y la protección de las especies. Se estructuraba en las siguientes áreas: el Área de Planificación (hoy incluida como **Área de Evaluación Ambiental**) y el Área de Gestión del Medio (hoy integrada con la antigua Dirección de Recursos Forestales como **Área de Recursos Forestales y Conservación Ambiental**). De la anterior Área de de Planificación dependían el Servicio de Planificación y Ordenación Sostenible del Medio y el de Evaluación de Impacto Ambiental. Este Servicio de Evaluación de Impacto Ambiental será el que informe²⁴⁶ sobre los instrumentos de planeamiento urbanístico y la instrucción de los expedientes de actividades

²⁴⁶ La Calificación en sí veremos que corresponde a cada Comisión Provincial de Actividades, debiendo la Conselleria simplemente informar el expediente.

molestas, insalubres, nocivas y peligrosas (artículo 4, Orden 13 marzo 2000 de la Conselleria de Medio Ambiente, vigente mientras no se establezca lo contrario).

En la nueva **Área de Recursos Forestales y Conservación Ambiental** se incluirá la antigua Área de Gestión del Medio, encargada de las estrategias de conservación, uso sostenible de la diversidad biológica y coordinación de los espacios naturales. Se estructuraba en los siguientes servicios: Conservación y Gestión de la Biodiversidad, Parques Naturales y Caza y Pesca. También se incluirá la antigua Dirección General de Recursos Forestales, competente en la gestión forestal y la prevención de incendios. Se estructuraba en el Área de Recursos Forestales. De ella dependían el Servicio de Gestión Forestal y el Servicio de Prevención de Incendios Forestales²⁴⁷.

II.2.5.c. Local. Los Ayuntamientos

La organización de los municipios suele ser a través de Concejalías²⁴⁸, aunque no siempre ha existido una Concejalía para Medio Ambiente pues muchas veces se ha integrado en la de Urbanismo²⁴⁹, más bien por falta de medios que por poca voluntad de separarlas.

De todos modos, las entidades locales deberán tener en cuenta su obligación de coordinación, cooperación y colaboración²⁵⁰, pues frecuentemente los problemas ambientales afectan a varios municipios de forma simultánea²⁵¹.

²⁴⁷ En la protección de la Naturaleza, la Conselleria se apoya asimismo en el SEPRONA (Servicio de Protección de la Naturaleza), cuerpo de la Guardia Civil que persigue delitos relacionados con los daños causados en el medio. www.guardiacivil.org/11quees/organizacion/operaciones/seprona/ (actualizado a julio 2003).

²⁴⁸ Por ejemplo, la Concejalía de Medio Ambiente y Servicios Ciudadanos de Alboraya.

²⁴⁹ Caso del Ayuntamiento de Manises.

²⁵⁰ Artículo 18 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común de 1992, modificada en 1999.

²⁵¹ Por ejemplo, en el caso de la Albufera, 13 municipios se encontrarían afectados en su gestión medioambiental: Valencia, Alfafar, Sedaví, Massanassa, Catarroja, Albal, Beniparrell, Silla, Sollana, Sueca, Cullera, Albalat de la Ribera y Algemesí.

Ya en la Constitución de 1812, los municipios tenían competencias en salubridad y comodidad. Como hemos visto, el concepto de medio ambiente como tal no apareció hasta el Reglamento de actividades clasificadas de 1961, donde se atribuyen varias competencias a los municipios²⁵².

Este Reglamento, según Antón y Soler, permite a las corporaciones locales realizar tanto una labor de prevención como de control con la licencia municipal²⁵³. Como Rodríguez-Arana²⁵⁴ muestra, “*la calidad de vida de una entidad territorial como el municipio depende básicamente de la calidad ambiental del espacio donde se inscribe*”.

En la actualidad, el municipio está muy presente en competencias ejecutivas y de gestión (licencias, control, informes, etc.). Pero se encuentra un gran vacío en cuanto a su potestad reglamentaria, existiendo muy pocas ordenanzas que regulen el medio ambiente en materias que no tenga excluidas. Tal vez esa falta de medios es la que no permite que las entidades locales dicten normas tanto como quisieran.

Incluso el TJCE ha reconocido que los municipios podrían establecer normas que protejan preventivamente el medio ambiente si una Directiva así lo determina (sentencia 13 julio 1989, sobre Directiva de residuos).

Fernández Ramos²⁵⁵ concluye, no obstante, que aunque se hayan ampliado los servicios municipales obligatorios se ha creado una tendencia a traspasar algunas funciones municipales al sector privado (como en los residuos urbanos) y a desplazar a la autoridad local en beneficio de la regional (como veremos en el siguiente capítulo, en el caso de la IPPC).

<http://www.cma.gva.es/cidam/espacios/parques/espnaturales.htm> (actualizado a diciembre de 2002).

²⁵² Rodríguez-Arana Muñoz, J. Medio ambiente y Administración Local. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*. Nº 188. Septiembre-Octubre 2001. Pág. 182.

²⁵³ Antón Barberá, F.; Soler Tormo, J.I. *Policía y Medio Ambiente*. Ed. Ecorama, 1996. Pág. 79.

²⁵⁴ Rodríguez-Arana Muñoz, J. Medio ambiente y Administración Local. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*. Nº 188. Septiembre-Octubre 2001. Pág. 180.

²⁵⁵ Fernández Ramos, S. Las competencias municipales de protección ambiental ante el Derecho comunitario. *Revista de Derecho Ambiental*. Nº 22. 1999. Pág. 58.

No olvidemos, por último, que un número considerable de normativa medioambiental ha partido de las Directivas Comunitarias, que siendo generales para todos los Estados miembros pueden encontrar muchos problemas y solapamientos en su aplicación, debido a los distintos modelos europeos de organización administrativa.

III. TRATAMIENTO DE LAS ACTIVIDADES CALIFICADAS EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL

Dentro de la importancia que tiene la defensa del medio ambiente, es muy preocupante la influencia de aquellas actividades, principalmente industriales, que por sus características son, de modo casi inevitable, perjudiciales para el entorno. Dichas actividades van a necesitar que por parte de la Administración pública se pongan los medios adecuados para controlarlas de modo eficaz y, en la medida de lo posible, se eviten los perjuicios para la salud de las personas y el medio ambiente.

Estas actividades son las denominadas clasificadas o calificadas, que, por su influencia, necesitan una regulación no sólo por parte del Estado, sino también por las Comunidades Autónomas, Provincias y Municipios. En la actualidad, dichas actividades siguen regulándose por el Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre²⁵⁶, complementado por la Instrucción aprobada mediante Orden de 15 de marzo de 1963²⁵⁷.

III.1. El Reglamento de Actividades Clasificadas de 1961

III.1.1. El término “calificadas” frente a “clasificadas”

El vocablo “clasificadas” se tomó de la legislación francesa, que ya utilizó el término *classés* en el siglo XIX para referirse a las industrias o establecimientos

²⁵⁶ BOE nº 292, de 7 de diciembre de 1961; corrección de erratas BOE nº 57, de 7 de marzo de 1962. Dicha corrección, por lo tanto, retrasaría la entrada en vigor del RAMINP hasta el 7 de junio de 1962, según consta en Domper Ferrando, J. *El medio ambiente y la intervención administrativa en las actividades clasificadas. Volumen II. La normativa del Estado y de las Comunidades Autónomas*. Civitas. Zaragoza, 1992. Pág. 100.

²⁵⁷ BOE nº 79, de 2 de abril de 1963.

peligrosos, insalubres o incómodos. En España se utilizó expresamente en el Reglamento de Establecimientos Clasificados de 1925.

Si nos fijamos en el Reglamento que le sustituye, el de 1961, no se emplea el mismo término en su título, pero sí en su articulado. Podemos decir que las actividades que recoge su nomenclátor han sido definidas (“clasificadas”) como molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, y por ello la doctrina les llama abreviadamente actividades “clasificadas”. Sin embargo, el RAMINP denomina “calificación” al procedimiento de estudiar una actividad determinada para incluirla o no en esa “clasificación”. De este modo, la Comunidad Valenciana en su Ley 3/1989²⁵⁸ habla de actividades “calificadas” y no “clasificadas”²⁵⁹.

La mayoría de autores que emplean la expresión de actividades “clasificadas” lo hacen porque argumentan que, tras esa fase de “calificación”, la actividad pasaría a ser una actividad “clasificada” en el nomenclátor.

En este trabajo, con todo, se ha preferido recoger la expresión empleada en la Comunidad Valenciana, pues si realmente, como después veremos, el nomenclátor es una clasificación “abierta”, esa clasificación es una guía en la que apoyarse, pero, lo más determinante de cara a saber si esa actividad es molesta, insalubre, nociva y/o peligrosa, será su “calificación” como tal por la autoridad competente²⁶⁰.

²⁵⁸ DOGV nº 1057, de 4 de mayo de 1989.

²⁵⁹ Domper Ferrando, J. *El medio ambiente y la intervención administrativa en las actividades clasificadas. Volumen II. La normativa del Estado y de las Comunidades Autónomas*. Civitas. Zaragoza, 1992. Págs. 83 a 87.

²⁶⁰ En el mismo sentido, Artiñano y Muñoz apuntan que “*el primer término (el de “calificadas”) es más riguroso, por cuanto algunas de las actividades objeto de la Licencia no se encuentran en el mencionado Nomenclátor, mientras que todas –incluidas explícita o implícitamente- han de ser objeto de una «calificación»*”.

Artiñano del Río, P.; Muñoz Fernández, S. *La protección municipal del medio ambiente: la licencia de actividades calificadas*. La Ley-Actualidad. Madrid, 1998. Pág. 39.

III.1.2. Antecedentes del Reglamento: el Reglamento de Establecimientos Clasificados de 1925

Recuerda Alonso Pérez²⁶¹, haciendo referencia al Derecho civil, que el término “inmisión” fue creado ya en el Derecho romano. El jurista Alfeno Varo, tal como obra en el *Digesto*, formuló la regla *in suo enim hactenus facere licet, quatenus nihil in alienum immitat*, esto es, “a cada cual le está permitido proceder como guste en su esfera jurídica, con tal que no invada de forma intolerable la ajena”. Así, en la Antigua Roma, precedente del Derecho civil, se vio la necesidad de regular algunos tipos de esta contaminación, como los residuos o los humos. Varios ejemplos de dictámenes romanos prohibían las inmisiones nocivas o molestas. En ellos se plasma el concepto de *inmisio* o inmisión, como efecto de un foco contaminante (o emisión)²⁶². Esos efectos pueden clasificarse por el medio en el que inciden, destacando Martín Mateo cuatro grupos: el agua, el suelo, el aire y la biodiversidad²⁶³.

El Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, aprueba el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas. Dicho Decreto sustituía a los antiguos Reglamento y Nomenclátor de establecimientos clasificados (incómodos, insalubres y peligrosos) de 1925, modificado en 1950²⁶⁴.

El Reglamento y nomenclátor de Establecimientos Clasificados se aprobaron por la Real Orden de 17 de noviembre de 1925. Mantiene la

²⁶¹ Alonso Pérez, M. La protección jurídica frente a inmisiones molestas y nocivas. *Actualidad Civil*, nº 22, mayo-junio 1994. Pág. 392.

²⁶² Los efluentes son de tres tipos: emisiones o efluentes gaseosos, vertidos o efluentes líquidos y residuos o efluentes sólidos. Gómez Orea, D. Entorno y proyecto: la interacción crítica en el desarrollo territorial. *Escuela Medioambiental de Verano (Libro de Ponencias)*. UPV-Fundación Biodiversidad. Valencia, 2002. Pág. 141.

²⁶³ Martín Mateo, R. Infracciones ambientales: la responsabilidad de las empresas y sus trabajadores. *Actas de la Escuela Medioambiental de Verano*. UPV – Fundación Biodiversidad. Valencia, 2002. Págs. 12 a 14.

²⁶⁴ Antecedentes anteriores en el tiempo podemos encontrarlos recopilados por Domper Ferrando en su manual *El medio ambiente y la intervención administrativa de las actividades clasificadas. Volumen II. La normativa del Estado y de las Comunidades Autónomas*. Civitas. Zaragoza, 1992. Págs. 55 a 78.

clasificación francesa de establecimientos incómodos, insalubres y peligrosos, y en el nomenclátor anexo aparece una clasificación **rígida** de las industrias, fábricas, talleres o establecimientos que están sujetos al Reglamento. Nótese que lo que hoy llamamos actividades “molestas” recibían el calificativo de actividades “incómodas”, y que las actividades “nocivas” no se incluyen hasta el Reglamento de 1961, pues el de 1925 tenía un carácter marcadamente sanitario, mientras que el RAMINP tendrá en cuenta no sólo la sanidad, sino también el medio ambiente (recogiendo el término “nocivas” como aquellas actividades que dañan el entorno).

De este modo, ese nomenclátor se establecía como una lista rigurosa, quedando fuera del Reglamento de 1925 los establecimientos que no se recogiesen estrictamente en él. Este carácter cerrado imposibilitaba que se incluyesen nuevas industrias contaminantes, y así se llevó a cabo una modificación del Reglamento por la Orden de 13 de noviembre de **1950**, derogándose el nomenclátor.

Domper Ferrando puntualiza que la Orden de 1950 determina que *“la clasificación de las industrias se lleve a cabo, en el momento de ser autorizada su instalación, atendiendo no sólo a sus características intrínsecas sino a las resultantes de la introducción de las correspondientes medidas de seguridad e higiene y sanidad tendentes a lograr su inocuidad. Admitiéndose la variación de la clasificación con posterioridad si se produjeran modificaciones o se dejaran de aplicar las medidas correctoras inicialmente previstas”*²⁶⁵.

Otras normas históricas son también citadas en su supuesta relación con el RAMINP, como el Texto Refundido de Régimen Local de 1955, que atribuía a los alcaldes la policía urbana y local, así como el procurar la seguridad pública y aprobar los planes de saneamiento, la Ley de Bases de Sanidad Nacional de 25 de noviembre de 1944, que, asimismo, atribuía a los alcaldes la inspección de

²⁶⁵ Domper Ferrando, J. *El medio ambiente y la intervención administrativa de las actividades clasificadas. Volumen II. La normativa del Estado y de las Comunidades Autónomas*. Civitas. Zaragoza, 1992. Págs. 79 y 80.

fábricas de embutidos, salazones, alimentación, lecherías y establos, y la Ley 24/1939, sobre Ordenación y Defensa de la Industria Nacional, que sujetaba la instalación de nuevas industrias, el traslado y la ampliación de las existentes a resolución favorable del Ministerio de Industria y Comercio²⁶⁶.

III.1.3. El Reglamento de Actividades Clasificadas (o Calificadas) de 1961

III.1.3.a. Las actividades calificadas

De este modo, en base al anterior Reglamento, se dictó el Reglamento de 1961, de influencia francesa²⁶⁷, aprobado por el Decreto 2414, de 30 de noviembre de 1961 (RAMINP). Se recalca que este Reglamento es la primera norma española en la que aparece la expresión “medio ambiente”²⁶⁸. Por ello, también se cree, como indicábamos en la Introducción, que decir “medio ambiente” es una redundancia arrastrada desde el RAMINP²⁶⁹. Para ser “calificada”, esa actividad deberá ser molesta, nociva, insalubre y/o peligrosa²⁷⁰.

La intervención pública realizada mediante el RAMINP se encuadra dentro de los instrumentos preventivos²⁷¹ utilizados por las Administraciones Públicas, pues, a través de las autorizaciones y licencias, lo que conseguiremos es prevenir,

²⁶⁶ Artiñano del Río, P.; Muñoz Fernández, S. *La protección municipal del medio ambiente: la licencia de actividades calificadas*. La Ley-Actualidad. Madrid, 1998. Págs. 40 y 41.

²⁶⁷ Martín Mateo, R. *Manual de Derecho ambiental*. Trivium. Madrid, 1998. Pág. 79.

²⁶⁸ STC 102/1995 (FJ 5). Pérez Martos, J. Veinte años de jurisprudencia constitucional sobre medio ambiente. *Revista de Estudios de la Administración Local*. Ministerio de Administración Pública. Nº 286-287. Mayo-Diciembre 2001. Pág. 415.

²⁶⁹ Serrano Moreno, J.L. *Ecología y Derecho. Principios de Derecho Ambiental y Ecología Jurídica*. Ecorama. Granada, 1992. Pág. 24.

²⁷⁰ En sus artículos 3 y 11 a 19.

²⁷¹ Alonso García, C.; Moreno Molina, J.A. Instrumentos de intervención administrativa, en Ortega Álvarez, L. *Lecciones de Derecho del Medio Ambiente*. Lex Nova. Valladolid, 2000. Págs. 117 y 118.

en lo posible, que estas industrias contaminen. El FJ 8 de la STC 13/1998 dice que la licencia del RAMINP tiene por finalidad y efecto la preservación del medio ambiente²⁷².

En su primer artículo, establece como objeto “evitar que las instalaciones, establecimientos, actividades, industrias o almacenes, sean oficiales o particulares, públicos o privados, a todos los cuales se les aplica indistintamente en el mismo la denominación de “actividades”, produzcan incomodidades, alteren las condiciones normales de salubridad e higiene del medio ambiente y ocasionen daños a las riquezas pública o privada e impliquen riesgos graves para las personas o los bienes”.

De este modo, el RAMINP no se referirá únicamente a “establecimientos”, como su predecesor, sino que se extenderá también a instalaciones y almacenes, es decir, a actividades que no es necesario que cuenten permanentemente con operarios a su cargo.

En cuanto a la calificación como molestas, nocivas, insalubres y peligrosas, para Artiñano y Muñoz²⁷³ “la división de las actividades calificadas se corresponde con la jerarquía o valoración del bien ambiental que daña: la actividad molesta constituye aquel tipo de actividades que comprometen el valor denominado de la comodidad o la tranquilidad, por lo que en un orden de prioridades ambientales le correspondería ocupar el último grado. La actividad insalubre tendría como efecto pernicioso la incidencia sobre la salud humana. La actividad nociva supondría una amenaza o riesgo de daño que se proyecta sobre aquellos bienes o riquezas naturales cuya destrucción puede comprometer el equilibrio ecológico. Y, finalmente, la actividad peligrosa incidiría en poner en riesgo la vida misma de las

²⁷² Pérez Martos, J. Veinte años de jurisprudencia constitucional sobre medio ambiente. *Revista de Estudios de la Administración Local*. Ministerio de Administración Pública. Nº 286-287. Mayo-Diciembre 2001. Pág. 415.

²⁷³ Artiñano del Río, P.; Muñoz Fernández, S. *La protección municipal del medio ambiente: la licencia de actividades calificadas*. La Ley-Actualidad. Madrid, 1998. Pág. 48.

personas y la seguridad y conservación de los bienes, marcando el punto máximo alcanzable en la escala jerárquica de las perniciosidades posibles”.

El RAMINP²⁷⁴ y la Instrucción que lo desarrolla (Orden Ministerial de 15 de marzo de 1963), sólo son “orientativos” de qué es una “actividad calificada”, pues el nomenclátor no es un listado cerrado, sino abierto a otras posibles actividades no recogidas en él. Según las características y condiciones que acompañen al ejercicio de la actividad, estaremos ante una que entra dentro del ámbito del RAMINP, y que por lo tanto puede estar dentro de las clasificadas, o ante una actividad inocua (inofensiva, no nociva²⁷⁵) que quedaría sometida a las licencias generales²⁷⁶. En general, la diferencia entre actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas se recoge en el artículo 3 del RAMINP²⁷⁷.

Son actividades molestas las que constituyen una **incomodidad** por los ruidos o vibraciones que producen, o por los humos, gases, olores, nieblas, polvos en suspensión o sustancias que eliminan. Los artículos 11 a 14 del RAMINP conectan directamente este tipo de actividades con las Ordenanzas municipales y Planes de Ordenación Urbana. Las actividades **molestas** podrían ser pescaderías, carnicerías, vaquerías, cuadras o corrales, por los olores o sustancias que eliminan.

Son actividades nocivas las que perjudiquen a las aguas continentales, mar litoral, riqueza piscícola, pecuaria, agrícola o forestal, aguas profundas o superficiales (es decir, el **medio natural**). Estas actividades, como ya apuntábamos, no se recogían en el Reglamento de 1925. Si además producen

²⁷⁴ La única modificación del RAMINP ha sido la que deroga el 2º párrafo del artículo 18, así como el Anexo II relativo a las concentraciones máximas, por el **Real Decreto 374/2001**, de 6 de abril, sobre la protección de la salud y seguridad de los trabajadores contra los riesgos relacionados con los agentes químicos durante el trabajo (BOE 1 mayo 2001, y correcciones de 30 de mayo y 22 de junio).

²⁷⁵ Nótese que, el término “actividades inocuas” que suele utilizarse no sería del todo exacto, pues, tal como viene definido en el diccionario María Moliner, lo inocuo está relacionado con lo “no nocivo”, pero no con lo “no peligroso”, “no insalubre” o “no molesto”.

²⁷⁶ Artiñano del Río, P.; Muñoz Fernández, S. *La protección municipal del medio ambiente: la licencia de actividades calificadas*. La Ley-Actualidad. Madrid, 1998. Págs. 46 y 47.

²⁷⁷ Las características de cada una de las clases se especifican más en el capítulo IV de este trabajo.

humos, polvos, nieblas, vapores o gases, perjudiciales para la **salud humana**, serán insalubres. Las características específicas de estas actividades las encontramos en los artículos 15 a 19 del RAMINP. Las **insalubres y nocivas** son fundamentalmente las minas, papeleras, curtidos, y textiles, pues desprenden productos perjudiciales para la salud humana y/o los recursos naturales.

Las peligrosas son las que tienen por objeto fabricar, manipular, expender o almacenar productos susceptibles de originar **riesgos graves** por explosiones, combustiones, radiaciones u otros de análoga repercusión. Se concreta más en los artículos 20 a 27 del RAMINP. En cuanto a las **peligrosas**, son principalmente las relacionadas con el almacenaje de productos inflamables, tales como petrolíferas, garajes y las nucleares.

Por las características de todas ellas, encontraremos otras leyes, tanto estatales como autonómicas, u ordenanzas locales, que deberemos tener asimismo en cuenta en determinados aspectos de las actividades calificadas.

Además, de las muchas actividades que regula el RAMINP, nos centraremos especialmente en aquellas que sean **industriales**, pues, como indica Vera Jurado²⁷⁸, *“este tipo de actividades tiene una incidencia clara y directa en la degradación del medio natural y humano, y es, por tanto, causa principal de los problemas ambientales que en la actualidad se consideran como especialmente graves (degradación de la capa de ozono, efecto invernadero, lluvia ácida, contaminación de las aguas y de los mares...)”*²⁷⁹.

²⁷⁸ Vera Jurado, D.J. *La disciplina ambiental en las actividades industriales: autorizaciones y sanciones administrativas en materia de medio ambiente*. Tecnos. Madrid, 1994. Págs. 60 y 61.

²⁷⁹ Como muestra de la importancia de regular estas actividades, podemos recordar los continuos vertidos que hacía en el Ebro la química catalana Erkimia, S.A. (del grupo Ercros) instalada en Flix (Tarragona), y que terminó con la fuga, en 1996, de 6 toneladas en el río, provocando uno de los mayores desastres ecológicos de España –si bien han habido otros vertidos y la fábrica continua en funcionamiento; al igual que el de la empresa sueca Boliden en Aznalcóllar, nefasta para el parque de Doñana.

Fabregat Rodríguez, V.; Setó Pámies, D.; Vidal Suñé, A. Organización y cultura medioambiental. *AEDEM (Asociación Europea de Dirección y Economía de la Empresa)*. Lérida, 1997. Pág. 409.

La EEA tiene notificados 17 accidentes industriales peligrosos ocurridos en España en la última década (pocos si los comparamos con los 98 alemanes, siempre que lo notificado sea lo real).

Para determinar qué actividades entrarían en las llamadas “industriales”, el mismo autor²⁸⁰ establece dos grupos:

- actividades de extracción, como las de minería y canteras;
- fábricas para obtener productos y energía (donde se utilizan procedimientos químicos, eléctricos, nucleares o mixtos), además de la distribución y transporte de energías y de otras actividades complementarias (especialmente las de tratamiento de residuos y almacenamiento).

Para tener un concepto claro y detallado de qué es la “actividad industrial”, es imprescindible acudir a la Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria. Su artículo 3 dice así:

“1. Se consideran industrias, a los efectos de la presente Ley, las actividades dirigidas a la obtención, reparación, mantenimiento, transformación o reutilización de productos industriales, el envasado y embalaje, así como el aprovechamiento, recuperación y eliminación de residuos o subproductos, cualquiera que sea la naturaleza de los recursos y procesos técnicos utilizados.

2. Asimismo estarán incluidos en el ámbito de aplicación de esta Ley los servicios de ingeniería, diseño, consultoría tecnológica y asistencia técnica directamente relacionados con las actividades industriales. [...]

4. Se regirán por la presente Ley, en lo no previsto en su legislación específica:

- a. Las actividades de generación, distribución y suministro de la energía y productos energéticos.*
- b. Las actividades de investigación, aprovechamiento y beneficio de los yacimientos minerales y demás recursos geológicos, cualesquiera que fueren su origen y estado físico.*
- c. Las instalaciones nucleares y radioactivas.*
- d. Las industrias de fabricación de armas y explosivos y aquéllas que se declaren de interés para la defensa nacional.*

²⁸⁰ Vera Jurado, D.J. *La disciplina ambiental en las actividades industriales: autorizaciones y sanciones administrativas en materia de medio ambiente*. Tecnos. Madrid, 1994. Págs. 58 a 60.

- e. Las industrias alimentarias, agrarias, pecuarias, forestales y pesqueras.*
- f. Las actividades industriales relacionadas con el transporte y las telecomunicaciones.*
- g. Las actividades industriales relativas al medicamento y la sanidad.*
- h. Las actividades industriales relativas al fomento de la cultura.*
- i. Las actividades turísticas.”*

Otras Leyes relativas a las industrias dan listados detallados pero, en general, en relación al artículo 8 de la Ley de Industria podemos determinar que cualquier actividad de la que resulten productos transformados o semitransformados, así como de las partes que los constituyan (materias primas, sustancias, componentes y productos semiacabados), será una actividad industrial.

III.2. Competencias que se derivan del Reglamento

III.2.1. Estatales

El RAMINP tiene carácter de norma básica, dejando al legislador autonómico unas premisas para que lo desarrolle. El Estado reduce su actividad a la legislación, transfiriendo a las Comunidades Autónomas su tratamiento. Los Gobernadores Civiles (hoy “Subdelegados del Gobierno”²⁸¹) cumplen la función del artículo 9 del RAMINP: vigilancia en el cumplimiento del Reglamento. Esta vigilancia, tras la aprobación de la LRBRL, debe entenderse como la de meros vigilantes de la acción municipal y autonómica, pues las competencias que tuviesen atribuidas estos Gobernadores Civiles (o Subdelegados del Gobierno), han quedado asumidas por las Comunidades Autónomas y los Alcaldes.

²⁸¹ Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.

Los Reales Decretos que transfirieron a las CCAA las competencias en materia de actividades calificadas, son reunidos por Domper Ferrando en tres grupos²⁸²:

- los que hacen esta transferencia en base al RAMINP (como en el caso de la Comunidad Valenciana);
- los que hacen referencia a las actividades sanitarias relacionadas con las actividades calificadas;
- y los que aceptan las dos posibilidades.

III.2.2. Autonómicas y Provinciales

Las CC.AA. ejercen una función mixta, legislando y actuando administrativamente. Como hemos visto, si a lo largo del proceso la Comunidad Autónoma en su **informe** deniega o determina medidas correctoras a la solicitud, el Ayuntamiento no podrá otorgar esa licencia. Además, la Comunidad **inspeccionará** periódicamente esas actividades calificadas; si el municipio no realiza la incoación de un **expediente sancionador**, tiene potestad para hacerlo ella, y será necesaria su presencia cuando las **sanciones** a imponer excedan de una determinada cantidad.

La Comunidad Valenciana, al igual que otras Comunidades, ha elaborado su propia Ley en base al Reglamento, así como un nomenclátor de actividades clasificadas (que, al igual que el estatal, no tiene un carácter limitativo). Ello puede llevar a ciertas diferencias en el procedimiento para otorgar la licencia. Por lo tanto, y como veremos más adelante, esa normativa autonómica será la que se aplique en la Comunidad Valenciana con un carácter básicamente procedimental.

²⁸² Domper Ferrando, J. *El medio ambiente y la intervención administrativa en las actividades clasificadas. Volumen II. La normativa del Estado y de las Comunidades Autónomas*. Civitas. Zaragoza, 1992. Págs. 289 y ss.

De este modo, el TS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª), en su sentencia de 10 de diciembre 1999, que resolvía el recurso de casación interpuesto por el Ayuntamiento de Monserrat (Valencia) contra la Sentencia de 18 de febrero de la Sala de lo Contencioso- Administrativo del TSJCV, en referencia al artículo 30 del RAMINP establecía:

“Ser una norma inaplicable en la Comunidad Autónoma Valenciana, ya que se trata de materia de la competencia de ésta y el precepto estatal ha sido asumido por el artículo 2.1 de la Ley autonómica 3/1989, de 2 de mayo, por lo que, como norma autonómica, no puede tener acceso a casación”.

De todos modos, anteriormente al traslado de competencias²⁸³ del Estado a las CC.AA., las competencias principales referidas a actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas ya habían sido transferidas de la Administración del Estado al Consell mediante el Real Decreto 278/1980, de 25 de enero (DOGV número 17 de fecha 1 de marzo de 1980)²⁸⁴. En concreto se transfirieron: la emisión de informes y demás cuestiones relacionadas con la concesión de licencias, inspección, sanción, recursos o informe de ordenanzas y reglamentos municipales relativos a este tipo de actividades e industrias cuando fuesen de libre instalación, o sometidas a autorización, excepto las referidas a plantas de producción energética.

Asimismo, el Decreto nº 20 del DOGV, de 15 de abril de 1980, por el que se regulaba el ejercicio de las competencias transferidas por el Estado al Consell en materia de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, distribuía tales

²⁸³ Principalmente, el traspaso de competencias a la Comunidad Valenciana se realiza con: RD 2595/1982, de 24 de julio, referente a residuos sólidos urbanos, inspección de vehículos, instalaciones de combustión y control de medio ambiente industrial.

RD 2835/1983, de 5 de octubre, en materia de estudios de ordenación del territorio y medio ambiente, de ámbito local o autonómico.

RD 3411/1983, de traspaso de funciones y servicios en materia de medio ambiente.

RD 3510/1983, de 9 de noviembre, de competencias de ordenación del litoral y vertidos al mar.

RD 2365/1984, de 8 de febrero, de competencias referidas a montes, pastos, conservación y mejora de suelos, espacios naturales protegidos y conservación de la naturaleza.

²⁸⁴ Auerheimer Arguiñano, C.; Almenar Asensio, R. *Medio ambiente y Comunidad Valenciana. Una experiencia de gestión*. Publicaciones U. Alicante, 1996. Págs. 59 y 60.

competencias entre los correspondientes órganos de la Generalitat, siendo en aquel entonces responsabilidad de la Conselleria de Interior, más relacionada con la Administración estatal.

III.2.2.a. Las Comisiones Provinciales de Calificación de Actividades

Lo que el RAMINP denomina “Comisión Provincial de Servicios Técnicos” se ha ido perfilando en las Comisiones Provinciales de Calificación de Actividades, encargadas de “calificar” la actividad. Como hemos visto, el nomenclátor no es un “*numerus clausus*”, sino que dicha Comisión debe examinar los efectos y consecuencias de que son susceptibles las actividades²⁸⁵. Esta calificación es preceptiva, pues si no se cumple dicho trámite la licencia será nula, conforme a los artículos 31 y ss. del RAMINP. Ortega Bernardo puntualiza que “*esto es así tanto en el supuesto de nueva actividad como modificación de alguna existente que produzca variaciones sustanciales en el procedimiento inicial*”²⁸⁶. Como la calificación es un acto de trámite, no es posible que se impugne independientemente.

El artículo 9 de la Instrucción del RAMINP puntualiza que la calificación de la Comisión es el resultado de comprobar:

- las características intrínsecas de la actividad;
- la calificación del nomenclátor;
- las definiciones del artículo 3 del RAMINP;
- y, por último, las medidas de seguridad y de protección, de sanidad e higiene que tengan establecidas o vayan a establecer (las ya instaladas) o las que se propongan por lo solicitantes (para licencias nuevas).

²⁸⁵ Ortega Bernardo, J. Las licencias de actividad y funcionamiento en la reciente jurisprudencia de los Tribunales Superiores de Justicia. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, marzo 2001. Pág. 17.

²⁸⁶ Ortega Bernardo, J. Las licencias de actividad y funcionamiento en la reciente jurisprudencia de los Tribunales Superiores de Justicia. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, marzo 2001. Pág. 17.

La composición de estas Comisiones ha variado mucho desde sus inicios, no siendo la misma en las diferentes CCAA. Algunas de ellas delegan ciertas competencias de las Comisiones en diferentes Ayuntamientos.

En la Comunidad Valenciana, la Orden del Consell de 21 de abril de 1980 (DOGV nº 21, 2 mayo de 1980), establecía que la Comisión de Actividades Calificadas de la Comunidad Valenciana dependería de la Conselleria de Interior, pues la Conselleria de Medio Ambiente todavía no había sido creada. A su vez, la Comisión se dividía en tres Subcomisiones: Alicante, Valencia y Castellón. Cada una de estas Subcomisiones Provinciales de Actividades Calificadas asumía las competencias que el RAMINP atribuyese a la Administración Civil del Estado en orden a:

- a) Calificación y emisión de informes en los expedientes de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas.
- b) Informar las ordenanzas y reglamentos municipales en lo que se refiriese a actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas.
- c) Proponer a los Alcaldes las medidas correctoras que estimase pertinentes en relación con las actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas.

En la actualidad, las Comisiones Provinciales de Calificación de Actividades vienen reguladas por el Decreto 43/1998, de 31 de marzo, del Gobierno Valenciano (DOGV nº 3224 de 17 de abril de 1998). El Decreto 158/1987, de 21 de septiembre, que aprobó el Reglamento Orgánico y Funcional de la Conselleria de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes, reguló en su artículo 47 la composición de las Comisiones Provinciales de calificación de actividades, entonces adscritas al Gabinete de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente. Para adecuar la composición de tales comisiones a los sucesivos cambios acaecidos en la administración medioambiental de la Generalitat Valenciana, se

modificó dicha composición mediante el Decreto 111/1993, de 19 de julio²⁸⁷, del Gobierno Valenciano, modificado a su vez por el Decreto 201/1993, de 25 de octubre.

Las modificaciones operadas en la estructura organizativa de la Conselleria de Medio Ambiente, y en particular la creación de la Dirección General para el Desarrollo Sostenible (hoy deberíamos hacer referencia a la Dirección General de Planificación y Gestión del Medio), hacían necesaria una nueva adecuación de la composición de tales comisiones. Por la interdisciplinariedad de esta materia, encontramos entre los vocales de las Comisiones a representantes de otras Consellerias: Obras Públicas, Urbanismo y Transportes; Sanidad; Empleo, Industria y Comercio; Agricultura, Pesca y Alimentación. Además, entre otros, sería necesario incluir al alcalde-presidente del Ayuntamiento de la capital de la Provincia y a tres Alcaldes-presidentes de Ayuntamientos de la Provincia.

Las Comisiones Provinciales operan principalmente en el supuesto de actividades que afecten a intereses de varias entidades locales o a intereses generales de la Comunidad Valenciana. En el caso de actividades que sólo afectan a un municipio, la LGVAC delega el ejercicio de determinadas competencias de calificación en algunos Ayuntamientos y Entidades Locales²⁸⁸, si poseen los recursos humanos y económicos para ello (por eso son los municipios de mayor tamaño).

En estos momentos, tras los últimos cambios ocurridos con la disolución de la Conselleria de Medio Ambiente, que consideramos en el siguiente capítulo, estas Comisiones necesitarán una nueva revisión.

²⁸⁷ DOGV 2078, de 29 de julio de 1993.

²⁸⁸ Artiñano del Río, P.; Muñoz Fernández, S. *La protección municipal del medio ambiente: la licencia de actividades calificadas*. La Ley-Actualidad. Madrid, 1998. Pág. 115.

III.2.3. Locales

Las CC.AA., a su vez, pueden delegar determinadas competencias en los municipios. Esa delegación será voluntaria por las dos partes, delegante y delegado. Los municipios tienen que contar con los medios necesarios para poder cumplir con esa delegación, que será, de todos modos, controlada por la Comunidad Autónoma. El RAMINP diferencia, por un lado, las competencias del Ayuntamiento y, por otro, las del Alcalde. El Ayuntamiento tendrá una pequeña potestad reglamentaria por medio de las ordenanzas municipales²⁸⁹. El Alcalde²⁹⁰ será el encargado de otorgar las licencias. Su potestad se complementará con la actividad inspectora (o de policía) y con la sancionadora²⁹¹, recogidas en los artículos 34 y ss. del RAMINP. Si, como hemos señalado anteriormente, esta actuación se omite o es insuficiente, habrá que acudir a la vía judicial.

En el Reglamento de 1925, que ya hemos mencionado antes, se atribuía a los municipios la clasificación de los establecimientos incómodos, insalubres o peligrosos, de acuerdo al nomenclátor que lo acompañaba. El RAMINP, llegando más allá, va a establecer unas competencias concurrentes entre municipio y provincia (o Comunidad Autónoma) sobre el control de las actividades calificadas, dejando la competencia exclusiva del municipio.

Los Alcaldes serán competentes en la concesión de licencias (con algunas restricciones), vigilancia y potestad sancionadora (artículos 6 y 42 del RAMINP). Los Ayuntamientos, por su parte, podrán ejercer su potestad reglamentaria mediante Ordenanzas municipales que controlen las actividades calificadas

²⁸⁹ En esta potestad profundizaremos en el siguiente capítulo, y concretamente en relación al artículo 2 de la Instrucción.

²⁹⁰ **Artículo 6:** “[...] será competencia de los Alcaldes la concesión de licencias para el ejercicio de las actividades reguladas, la vigilancia para el mejor cumplimiento de estas disposiciones y el ejercicio de la facultad sancionadora [...]”.

²⁹¹ I. Sevilla. “*Actividades molestas, nocivas, insalubres y peligrosas*”. Módulo impartido en Diploma de Postgrado en Derecho Ambiental. Universidad de Valencia, 1996.

(artículos 6.2 y 30.2 del RAMINP y 49 de la LRBRL). Tanto unos como otros no podrán contradecir lo dispuesto en el Reglamento²⁹².

Por último, recordemos que según el artículo 84 de la LRBRL “*las licencias o autorizaciones otorgadas por otras Administraciones públicas no eximen a sus titulares de obtener las correspondientes licencias de las Entidades locales*”.

III.3. La convivencia de las actividades calificadas con la Directiva comunitaria IPPC (Prevención y control integrados de la contaminación). Ley española de 1 de julio de 2002

III.3.1. Directiva IPPC de 1996 y aplicación en España

III.3.1.a. Problemas con las actividades calificadas

El 24 de septiembre de 1996, el Consejo de la Unión Europea adopta la Directiva²⁹³ 96/61/CE, relativa a la prevención y control integrados de la contaminación²⁹⁴ (IPPC), que afecta a varias actividades industriales. Esta Directiva ha sido finalmente transpuesta por España el 1 de julio de 2002, mediante la Ley 16/2002 de prevención y control integrados de la contaminación²⁹⁵ (si bien su plazo límite finalizó en septiembre de 1999). El Ministerio de Medio Ambiente calcula que en España hay unas 3801 instalaciones calificadas como IPPC, 374 de ellas en la Comunidad Valenciana.

²⁹² Artiñano del Río, P.; Muñoz Fernández, S. *La protección municipal del medio ambiente: la licencia de actividades calificadas*. La Ley-Actualidad. Madrid, 1998. Págs. 68 y 69.

²⁹³ Diario Oficial (DOCE) nº L 257 de 10/10/1996, págs. 26 a 40.

²⁹⁴ <http://europa.eu.int/comm/environment/ippc/index.htm> (actualizado a junio de 2002).

²⁹⁵ BOE nº 157, de 2 de julio de 2002. Págs. 23910 a 23927.

Esta nueva Ley supone un problema a la hora de hacerla convivir con el RAMINP. A pesar de que hubiera sido más conveniente hermanarlas, ya que la LIPPC implica aglutinar en una sola autorización todas las exigencias medioambientales dispersas, no se ha llegado a un consenso, y los listados de actividades industriales implicadas no son exactamente los mismos en ambas (bastante más extenso el de actividades calificadas que el de las IPPC). En definitiva, la LIPPC no ha tenido prácticamente en cuenta al RAMINP, y su cumplimiento supondrá un requisito más para aquellas actividades que sí se recojan en los dos textos²⁹⁶. El artículo 29 de la LIPPC²⁹⁷, en un intento de coordinarlos, expone así:

“1. El procedimiento para el otorgamiento de la autorización ambiental integrada sustituirá al procedimiento para el otorgamiento de la licencia municipal de actividades clasificadas regulado por el Decreto 2414/1961, de 30 de Noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, salvo en lo referente a la resolución definitiva de la autoridad municipal. A estos efectos, la autorización ambiental integrada será, en su caso, vinculante para la autoridad municipal cuando implique la denegación de licencias o la imposición de medidas correctoras, así como en lo referente a todos los aspectos medioambientales recogidos en el artículo 22²⁹⁸.

2. Lo dispuesto en el apartado anterior se entiende sin perjuicio de las normas autonómicas sobre actividades clasificadas que, en su caso, fueran aplicables”.

²⁹⁶ Según el Ministerio de Medio Ambiente, dichas regulaciones son independientes. “Encuentro de Directores de Medio Ambiente”, Ecofira 2002. Valencia.

²⁹⁷ Se puede consultar en el Ministerio de Medio Ambiente: www.mma.es (actualizado a octubre de 2002).

²⁹⁸ Es decir, que nos hallamos ante un requisito previo, debiendo la autoridad municipal otorgar la autorización final. Además, el Ayuntamiento tendrá que aportar la acreditación de compatibilidad con el planteamiento urbanístico, así como de los aspectos de la instalación que puedan ser de su competencia. Punto 6 de la Exposición de Motivos y artículos 11, 15 y 18.

Para Fernández Ramos²⁹⁹, el papel que jugarán las entidades locales con esta directiva deberá estar bien delimitado, o significará un retroceso en sus competencias.

La Comunidad de Madrid sí que ha simplificado el procedimiento con su Ley 2/2002, de 19 de junio, de Evaluación Ambiental de la Comunidad de Madrid (Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid de 1 de julio)³⁰⁰, de modo que la Evaluación de Impacto Ambiental, la licencia de Actividades Calificadas y la autorización IPPC, puedan tramitarse lo más íntegramente posible. Así, su Disposición Adicional Cuarta deja sin aplicación directa en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid el RAMINP, al considerar que los objetivos ambientales que persigue quedan cubiertos con esta Ley, así como con la abundante normativa ambiental existente en la actualidad.

La Directiva del Consejo considera que un enfoque integrado del control de la contaminación, que evite emisiones a la atmósfera, al agua y al suelo, así como que reduzca los residuos, favorece un desarrollo sostenible (considerandos 3 a 9). Además, introduce la elaboración de un inventario accesible al público sobre estas actividades (considerandos 23 y 24) y fomenta el intercambio de información entre los Estados Miembros sobre las mejores técnicas disponibles o BATs.

III.3.1.b. Derecho a la información

En España ya se está trabajando³⁰¹, en base a la Decisión 2000/479/CE, para la realización de un Inventario Europeo de Emisiones Contaminantes, llamado EPER. Los objetivos del mismo son³⁰²:

²⁹⁹ Fernández Ramos, S. Las competencias municipales de protección ambiental ante el Derecho comunitario. *Revista de Derecho Ambiental*. Nº 22. 1999. Pág. 63.

³⁰⁰ www.comadrid.es, www.madrid.org (actualizados a junio de 2003).

³⁰¹ www.eper-es.com (actualizado a junio de 2002).

³⁰² I. de Vicente, Premier Consulting. Ecofira Forum. Encuentro de Directores de Medio Ambiente, 2002.

- Que exista una información comparable.
- Analizar el impacto global de la industria.
- Que el público pueda acceder a esa información y se sensibilice³⁰³.

Como sector pionero para analizar esos datos en España se ha tomado a la industria vidriera a través de la ANFEVI (Asociación Nacional de Empresas de Fabricación Automática de Envases de Vidrio). Este sector era fácil de coordinar, ya que sólo ocho empresas abarcan toda la industria en este país.

El primer Informe a nivel comunitario, con datos entre el 2000 y el 2002, se quiere dar a la luz en el 2003, y siguiendo el mandato de la Directiva de que sean trianuales el siguiente sería para el 2006. Ello implica que los Estados Miembros deben recoger esos datos anualmente, lo que se pretende que sea obligatorio a partir del 2008.

III.3.2. La Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación (IPPC)³⁰⁴

III.3.2.a. Autorización IPPC

La LIPPC, al igual que la Directiva, se centra básicamente en la contaminación de la atmósfera, el agua y el suelo. La nueva autorización sustituye y aglutina al conjunto disperso de autorizaciones de carácter ambiental exigibles hasta el momento (exposición de motivos 2 LIPPC). Ya el 18 de octubre de 1976 se dictó en España una Orden de "Prevención y corrección de la contaminación

³⁰³ Por ejemplo, la Directiva de 30 de noviembre de 2002 sobre etiquetado energético en el sector de la automoción, garantiza que los clientes estén informados sobre el consumo de combustible y emisiones de CO2 de los vehículos. Algunas empresas, como Ford, ya ofrecían esta información antes de la exigencia europea. Especial Motor. *Diario Levante*. 15 diciembre 2002, pág. 2.

³⁰⁴ BOE 2 julio 2002, nº 157.

industrial”³⁰⁵ que ha sido utilizada como instrumento de protección atmosférica. Sin embargo, la IPPC se extiende además al agua y al suelo.

Como recoge la LIPPC en su artículo 3, 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 esta Ley”.

Por tanto, serán las Consellerías de Medio Ambiente (o la que ejerza esas competencias) de las diferentes CC.AA. las encargadas de ordenar este proceso. El interesado deberá dirigir su solicitud a la Consellería siendo ésta, después de realizar los trámites oportunos, la que concederá o denegará la licencia. Este proceso no podrá durar más de diez meses, y transcurrido este periodo sin que la Consellería se haya pronunciado el silencio será negativo, resultando con ello la denegación de la licencia.

Esta autorización se concederá por un periodo máximo de ocho años, renovándose por solicitud del interesado en un procedimiento simplificado y siendo el silencio del órgano competente positivo.

Si hay alguna modificación sustancial en la instalación deberá pedirse una nueva autorización. En el resto de situaciones sólo se dará comunicado al órgano competente, quien se pronunciará en un periodo máximo de un mes (exposición de motivos 5 LIPPC).

Las instalaciones que se consideran IPPC, tanto públicas como privadas, tendrán de tiempo hasta el 30 de octubre de 2007 para adaptarse a la Ley, excluyéndose las que se utilicen para investigación, desarrollo y experimentación de nuevos productos y procesos, que quedan fuera de su ámbito (exposición de motivos 3 LIPPC). Teniendo en cuenta que los trámites se alargan durante 10

³⁰⁵ Aenor. *Manual de normativa ambiental para empresas*. Aranzadi. Navarra, 2000. Pág. 331.

meses, será conveniente hacer la solicitud en enero de 2007. De todos modos, si los plazos se agotasen se prevé la concesión de licencias provisionales.

Uno de los trámites importantes de la LIPPC es el periodo mínimo de información pública de 30 días, a través del DOGV, sobre la solicitud de licencia de una instalación determinada. Pasados estos 30 días, la solicitud seguirá su curso.

Las actividades IPPC son las once que se enumeran en el Anejo 1 de la LIPPC, siempre que superen una determinada cantidad de producción, pero no coinciden exactamente con todas aquellas que son clasificadas. Martín Mateo opina que *“el rigor de estos controles afectará no sólo a las instalaciones de nueva creación, sino también a las ya existentes, lo que de alguna manera supondrá dotar de efectos retroactivos a las normas implicadas”*³⁰⁶.

La autorización integrada se supone previa a la de actividades calificadas, por lo que la Ley prevé un solo procedimiento en el que se integren los trámites que puedan ser iguales para ambas, *“siempre que quede garantizada la participación local en lo referente a materias de su exclusiva competencia y al pronunciamiento final de la autoridad municipal sobre la concesión”*. Es decir, que salvo la resolución final de la autoridad municipal, todos los trámites pueden integrarse.

En la práctica, sin embargo, quizás puede resultar conveniente haber adelantado estos trámites. Por un lado, porque será vinculante el informe urbanístico favorable de compatibilidad con el Plan General de Ordenación Urbana (trámite que tiene un mes de resolución), y por otro, porque el informe municipal de compatibilidad (como puede ser el caso de contar con la licencia del RAMINP) también será vinculante.

“No obstante, se garantiza la participación municipal en un doble momento...por un lado, entre la documentación de la solicitud de autorización

³⁰⁶ Martín Mateo, R. *Manual de Derecho ambiental*. Trivium. Madrid, 1998. Pág. 76.

ambiental integrada, figura necesariamente un informe del Ayuntamiento que acredite la compatibilidad del proyecto con el planteamiento urbanístico, y, por otro, dentro del procedimiento se incluye un informe preceptivo del mismo Ayuntamiento sobre los aspectos de la instalación que sean de su competencia” (exposición de motivos 6 LIPPC).

Como hemos visto antes, el artículo 29 de la LIPPC parece dejar claro que la última palabra corresponderá al municipio, a no ser que se deniegue la autorización. No obstante, habrá que comprobar si en la práctica se producirán o no conflictos de competencia entre las CC.AA. y las Entidades Locales.

A modo de resumen, en el Anejo 1 se incluyen las siguientes actividades e instalaciones IPPC (más detalladas en la LIPPC):

1. Instalaciones de combustión.
2. Producción y transformación de metales.
3. Industrias minerales.
4. Industrias químicas.
5. Gestión de residuos.
6. Industria del papel y cartón.
7. Industria textil.
8. Industria del cuero.
9. Industrias agroalimentarias y explotaciones ganaderas.
10. Consumo de disolventes orgánicos.
11. Industria del carbono.

Estas actividades no suponen, al igual que las actividades calificadas, un listado cerrado, sino que el Gobierno, sin perjuicio de normas adicionales de protección de las CC.AA., podrá establecer que otras actividades queden sometidas a notificación y registro por parte de la Comunidad Autónoma (disposición final quinta).

Lo que parece claro es que las CC.AA. deberán ir desarrollando esta Ley en su ámbito autonómico a través de Decretos y Leyes. Este desarrollo, por ejemplo

en la situación vista de Madrid o en la de Cataluña³⁰⁷, ha implicado dejar sin efecto el RAMINP, aunque no parece que este vaya a ser la posición de la Comunidad Valenciana.

Podemos concluir que si bien el haber mantenido el RAMINP con la LIPPC puede suponer un problema burocrático y de gran coste, fundamentalmente para las empresas, lo cierto es que admitir únicamente la IPPC supondría dejar fuera otro tipo de actividades que se recogen en el nomenclátor de actividades clasificadas, pero no en el anexo de la Ley. Por tanto, aunque se asegura una mayor protección medioambiental y se reduce por un lado el número de trámites en ciertas actividades ya existentes antes, para licencias dispersas relativas a la atmósfera, el agua y el suelo (licencias que se presentarán para conseguir la de actividad, y algunas de las cuales se deberán seguir tramitando individualmente al quedar fuera de la IPPC), habrá que esperar a ver cómo se desenvuelven los diferentes organismos medioambientales a la hora de tramitar y hacer convivir ambas normas.

Artiñano y Muñoz señalan que *“en la actualidad hay varios supuestos de superposición de competencias entre las diversas Administraciones. [...] el RAMINP confiere a los alcaldes competencias medioambientales que también tienen atribuidas las Comunidades Autónomas. [...] Quién tendrá que dar un paso adelante y quién hacia atrás, es una cuestión que toca resolver al legislador”*³⁰⁸.

³⁰⁷ La Ley catalana 3/1998, de 27 de febrero, de la intervención integral de la Administración ambiental, y el Decreto 136/1999, de 18 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento general de desarrollo de la Ley, introduce el concepto de “acuerdo” en lugar del de “licencia” para dar mayor protagonismo a los interesados, y, de este modo, no recurrir a un acto unilateral. Para Sanz Pérez, *“se debería rechazar la opinión que considerara que, en todo caso, se necesita una autorización que dé cobertura a la actividad. Y eso porque si estamos afirmando continuamente que el acuerdo ambiental es una alternativa a la manera de actuar habitual de la Administración no podemos otorgar a ésta última un carácter de indispensable. El acuerdo tendrá que reunir todos los elementos que se han comentado anteriormente, pero, si lo hace, es un instrumento, en principio, tan válido para regular la actividad como el representado por el acto unilateral”*. Sanz Pérez, D. Los acuerdos ambientales como mecanismo de sustitución o complemento del control preventivo unilateral de las actividades potencialmente contaminantes: las previsiones de la Ley 3/1998. *Revista Interdisciplinar de Gestión Ambiental*. Nº 34, octubre 2001. Pág. 14.

³⁰⁸ Artiñano del Río, P.; Muñoz Fernández, S. *La protección municipal del medio ambiente: la licencia de actividades calificadas*. La Ley-Actualidad. Madrid, 1998. Pág. 155.

La última palabra para conceder una autorización IPPC será, en cualquier caso, de la Conselleria, quien es además la encargada de recoger las MTDs de carácter medioambiental de las industrias de su territorio. Otra función será inventariar todas sus actividades IPPC, para dar traslado cada año al Ministerio de Medio Ambiente, quien a su vez deberá presentar también anualmente todos sus inventarios a la UE. Con toda esta información, la UE tiene previsto elaborar unas guías o “BREFs”. La información así recogida tiene por objeto servir de punto de partida para la determinación de las MTD en ocasiones específicas³⁰⁹.

³⁰⁹ www.eippcb.jrc.es (actualizado a marzo de 2002).

IV. LAS ACTIVIDADES CALIFICADAS EN LA COMUNIDAD VALENCIANA

Visto el panorama jurídico nacional de las actividades calificadas, nos centramos en el principal objeto de estudio: la normativa y jurisprudencia administrativa de la Comunidad Valenciana en materia de tales actividades calificadas.

En este capítulo se intercalan diferentes sentencias, citadas al final de la Tesis, sobre actividades calificadas ubicadas en la Comunidad Valenciana. Algunas de ellas han sido tomadas como referencia al periodo anterior al Estatuto de Autonomía y a la LOPJ que reguló por vez primera los TSJCV, siendo sentencias del TS que resuelven causas de las antiguas Audiencias Territoriales y, por lo tanto, de aplicación del RAMINP. Durante esta época, que duraría 28 años, las Administraciones valencianas aplicaron el RAMINP, pero con algunas peculiaridades, puesto que:

- el órgano competente en la Región Valenciana en materia medioambiental era, en aquel periodo, a salvo otras competencias que se atribuían a otras Delegaciones, la Delegación de Interior (posteriormente Conselleria de Interior);
- las calificaciones las realizaba la Comisión Provincial de Servicios Técnicos, dependiente de Interior; después pasaría a una Subcomisión de

Saneamiento y de Medio Ambiente³¹⁰ de la Comisión Provincial de Colaboración del Estado con las Corporaciones Locales³¹¹, que calificaba las actividades³¹² (posteriormente, se formaría una Comisión de Calificación dentro de la Conselleria de Interior³¹³, y en 1987, el Decreto 158/1987, de 21 de septiembre, por el que se aprobó el Reglamento Orgánico y Funcional de la Conselleria de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes,

³¹⁰ Por Orden de 15 enero 1979 (BOE 22 enero 1979, núm. 19), se establecen las Subcomisiones de las Comisiones Provinciales de Colaboración del Estado con las Corporaciones Locales. En concreto, la encargada de la calificación era Saneamiento, pues en el **artículo 11** de esta Orden relaciona como competencias propias las funciones que anteriormente correspondían a la Comisión Delegada de Saneamiento, de la Provincial de Servicios Técnicos y concretamente las siguientes: a) Preparar los planes y proyectos que, a la vista del estado de necesidades de la provincia, tiendan a mejorar las condiciones de salubridad, higiene y seguridad de la población. b) Evacuar las consultas que le eleven los Ayuntamientos sobre la materia, así como informar los proyectos de carácter municipal y proponer las medidas correctoras oportunas. c) Informar las Ordenanzas y Reglamentos municipales, en lo que se refiere a las actividades objeto del Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, de 30 de noviembre de 1961. d) Cumplir las demás funciones que el Reglamento de 30 de noviembre de 1961 atribuye a las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos.

³¹¹ Como establece el Preámbulo del actual Real Decreto 3489/2000, de 29 diciembre (BOE 7 febrero 2001, núm. 33), que regula la naturaleza, composición y funciones de las Comisiones Provinciales de Colaboración del Estado con las Corporaciones Locales, “*son órganos cuya historia va pareja con la evolución del Estado autonómico y, más en concreto, con la de los órganos desconcentrados de la Administración General del Estado. Surgidas de las extintas Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos, las Comisiones Provinciales de Colaboración del Estado con las Corporaciones Locales fueron reguladas por vez primera por el Real Decreto-ley 34/1977, de 2 de junio, por el que se crea el Fondo Nacional de Cooperación Municipal y se arbitran otras medidas de reordenación de la cooperación del Estado con las Corporaciones Locales, y a lo largo de los años fueron languideciendo debido a la propia lógica descentralizadora y a un cierto abandono del legislador. Su reconocimiento legal, en virtud de la disposición transitoria segunda del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local, y el mantenimiento de una de sus funciones tradicionales, cual es el informe de los Planes Provinciales de Obras y Servicios, revitalizó formalmente dichos órganos provinciales de cooperación. Sin embargo, su funcionamiento normal se vio mediatizado por la dispersión normativa y por el propio desenvolvimiento de la acción del Estado en el territorio... Las Comisiones Provinciales de Colaboración del Estado con las Corporaciones Locales se configuran, pues, como los órganos que, bajo la dirección de la Comisión Nacional de Administración Local, permiten el encuentro entre la Administración General del Estado y las Entidades locales en el ámbito provincial. Bajo la presidencia del Subdelegado del Gobierno, o del Delegado del Gobierno, en su caso, cuentan con una composición paritaria, que estará en función de las peculiaridades organizativas de la Administración del Estado en la provincia, optando por una regulación que tenga en cuenta dichas particularidades, derivadas del proceso de integración de los órganos de dicha Administración en las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno que origina la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, y su normativa de desarrollo*”.

³¹² STS de 3 de octubre de 1986 y de 18 de diciembre de 1985.

³¹³ STS de 3 de marzo de 1987.

regularía en su artículo 47 la composición de las comisiones provinciales de calificación de actividades adscritas al GOTMA).

- veremos que ya entonces se da especial importancia a las ordenanzas municipales y a los POU³¹⁴.

En estos años el TS resuelve varios conflictos que servirán de base a los posteriores TSJ, aunque también hay interpretaciones que variarán, ya sea por la aprobación de la LGVAC, ya sea porque parece ser que, con el paso del tiempo, hay en algunos aspectos una cultura más inclinada a la protección al medio ambiente frente a la actividad industrial, pues como hemos visto la STEDH “López Ostra” de 1994 supuso un gran avance respecto a esa protección.

Otras sentencias a las que nos remitimos han sido dictadas por el actual TSJCV, concretamente por sus Salas de lo Contencioso-Administrativo, en relación a la LGVAC.

Una reforma importante que introdujo la LOPJ se resume en su Exposición de Motivos, apartado V:

“El Estado se organiza territorialmente, a efectos judiciales, en municipios, partidos, provincias y Comunidades Autónomas, sobre los que ejercen potestad jurisdiccional Juzgados de Paz, Juzgados de Primera Instancia e Instrucción, de lo Contencioso-administrativo, de lo Social, de Vigilancia Penitenciaria y de Menores, Audiencias Provinciales y Tribunales Superiores de Justicia. Sobre todo el territorio nacional ejerce potestad jurisdiccional la Audiencia Nacional y el Tribunal Supremo [...].

[...] se crean los Tribunales Superiores de Justicia, que culminarán la organización judicial en la Comunidad Autónoma, lo que implica la desaparición de las Audiencias Territoriales hasta ahora existentes como órganos jurisdiccionales supraprovinciales de ámbito no nacional...”.

³¹⁴ Como ejemplos, STS de 26 de octubre de 1982, de 21 de junio de 1985 y de 16 de abril de 1984.

El artículo 34 de la LOPJ concreta que la Comunidad Autónoma será el ámbito territorial de los Tribunales Superiores de Justicia. Sus competencias en el orden contencioso-administrativo se recogen en el artículo 74 de la misma Ley.

Si bien es cierto que las sentencias del TSJ no son vinculantes para los jueces, como puede suponer la interpretación de las del TS, estos Tribunales sí que intentan seguir una pauta por jurisdicciones, como puede ser el caso de las Salas de lo Contencioso-Administrativo de la Comunidad Valenciana. En el supuesto de las actividades calificadas se ha conseguido encontrar criterios que se van repitiendo en las sentencias, y que podemos estudiar a partir de su recopilación, puesta de manifiesto, por ejemplo, en la STSJCV nº 1480, de 17 de octubre de 2001 (a partir de sentencias de 4 de Julio de 2001, de 23 de Diciembre de 1998 y de 10 de Diciembre de 1998).

En último lugar, también se han extraído las resoluciones de STS que resuelven, a su vez, causas del TSJCV en materia de actividades calificadas.

Dado el lento procedimiento que supone recurrir las sentencias de los tribunales autonómicos ante el TS, la mayoría de sentencias con las que contamos que partieron de la Comunidad Valenciana, y que fueron recurridas y resueltas en el TS, son causas de finales de los años 80 y principios-mediados de los años 90, resueltas en el TS unos cinco años más tarde como media. En algunas de ellas se resuelve sobre la aplicación del RAMINP y no de la LGVAC. Pero del conjunto de sentencias estudiadas podemos extraer las resoluciones del TS sobre las cuestiones ya vistas en la aplicación de la LGVAC.

IV.1. Relación entre el medio ambiente y las actividades calificadas (o clasificadas) y su incidencia en la Comunidad Valenciana

Las empresas de la Comunidad Valenciana comenzaron a dar más peso a la protección medioambiental hacia el año 1996, cuando se van creando otras empresas dedicadas a la gestión de los agentes contaminantes. No obstante, en estos primeros años el empresario valenciano no considera esta protección como una prioridad, limitándose a cumplir los mínimos legales³¹⁵.

En la actualidad podemos decir que esa situación ha ido mejorando y que, con ayuda de la Administración comunitaria, estatal y local, se va teniendo más conciencia de la importancia de conservar el entorno³¹⁶. Las empresas valencianas han pasado de ser sólo correctivas a más preventivas. Muchas ya poseen un SGMA. De unas encuestas realizadas para el año 2001 por el IMEDES (Instituto Mediterráneo para el Desarrollo Sostenible) en unas 200 empresas valencianas, se deduce que algunas ya habían implantado un SGMA – normalmente ISO³¹⁷- (28%), otras seguían en el proceso (22%), y varias esperaban la verificación por una entidad acreditada (28%); sólo un 22% no se habían planteado un SGMA³¹⁸.

³¹⁵ Economía 3. La industria del medioambiente. Monográfico. *III Época*. Nº 50. Valencia, 1996. Págs. 70 a 72.

³¹⁶ Seoáñez dice que la conciencia ecológica de la industria ha sido motivada, en parte, por las presiones continuas de la Administración, fundamentalmente de la Europea.
Seoáñez Calvo, M. *Ecología industrial: Ingeniería medioambiental aplicada a la industria y a la empresa*. Mundi-prensa. 1998. Pág. 36.

³¹⁷ Sólo un 4% implantó un EMAS. Otro 4%, industrias químicas, implantó un sistema norteamericano denominado *Responsible Care*.

³¹⁸ Conselleria de Medio Ambiente. *La industria en la Comunidad Valenciana: Tendencias y demanda de formación en medio ambiente*. Generalitat Valenciana. Valencia, 2002. Pág. 14.

Para que estos sistemas funcionen³¹⁹, las empresas valencianas realizan varias actividades de formación, bien de forma directa o mediante cursos subvencionados. Desgraciadamente, entre las carencias de formación con mayor incidencia en las encuestas (un 65%) se sitúa la relacionada con la legislación ambiental³²⁰.

Para la industria es importante no sólo conocer las normas generales, sino también aquellas de ámbito local que puedan afectarles. Martín Mateo destaca la repercusión de lo local, como terreno donde se desarrolla la vida cotidiana, para frenar la contaminación³²¹.

Habitualmente, las empresas más concienciadas son aquellas que tienen un impacto contaminante potencial elevado. Además, el desarrollo tecnológico de estos sectores está más avanzado, siendo por lo común sus empresas de mayor tamaño. Como suelen dedicarse a la exportación, también es un factor que les obliga a ser más competitivas y, por lo tanto, a diferenciarse a través de la protección del medio ambiente, entre otras estrategias³²². Las actividades que podemos considerar calificadas tendrán en la regulación local la máxima garantía para proteger el medio ambiente, al menos el más cercano. Entre los sectores más importantes de la Comunidad Valenciana se encuentran varias actividades calificadas³²³.

³¹⁹ Como vimos en el capítulo I, las empresas que poseen un certificado ISO 14001 o EMAS, normalmente ya poseían un certificado de calidad. En la Comunidad Valenciana se da, sin embargo, el caso contrario en el sector metalmecánico, pues esos mercados son muy exigentes con la protección del ambiente y antes certifican SGMA.

Conselleria de Medio Ambiente. *La industria en la Comunidad Valenciana: Tendencias y demanda de formación en medio ambiente*. Generalitat Valenciana. Valencia, 2002. Pág. 16.

³²⁰ Conselleria de Medio Ambiente. *La industria en la Comunidad Valenciana: Tendencias y demanda de formación en medio ambiente*. Generalitat Valenciana. Valencia, 2002. Pág. 32.

³²¹ Por ejemplo, una Ordenanza municipal puede bajar el nivel de decibelios a partir del cual se exceda el nivel máximo de ruido permitido.

³²² Conselleria de Medio Ambiente. *La industria en la Comunidad Valenciana: Tendencias y demanda de formación en medio ambiente*. Generalitat Valenciana. Valencia, 2002. Págs. 36 a 38.

³²³ Conselleria de Medio Ambiente. *La industria en la Comunidad Valenciana: Tendencias y demanda de formación en medio ambiente*. Generalitat Valenciana. Valencia, 2002. Págs. 38 a 40.

Para la calificación de las actividades, la LGVAC remite al RAMINP. Como ya señalaba el artículo 9 de la Instrucción del RAMINP (Orden de 15 marzo de 1963), dicha calificación debe hacerse en función de:

- sus características intrínsecas;
- la calificación con que figuren en el nomenclátor (o, en su defecto, en consideración a las definiciones del artículo 3 del RAMINP).

En base a ello podemos diferenciar varias actividades que, a priori, consideraríamos calificadas. De todos modos, una vez más debemos recordar que el RAMINP y la LGVAC recogen en su nomenclátor anexo una serie de actividades que deben estimarse incluidas en el ámbito de su aplicación, pero su enumeración no puede entenderse como sistema de «*numerus clausus*», sino que tiene un carácter orientativo y abierto a otras actividades. Éstas han de calificarse en función de sus características intrínsecas, como de manera reiterada ha señalado la doctrina del TS, en sentencias, entre otras muchas, de 8 de mayo de 1979, 2 de abril y 2 de junio de 1982, 22 de enero de 1985, 1 de abril de 1986, 23 de enero de 1987, 1 de febrero de 1988, 20 de enero y 17 de julio de 1989 y 8 de marzo de 1996.

a) *Las actividades molestas*

Son actividades molestas las dotadas de chimeneas, máquinas, motores, elementos de trabajo, vehículos y otros elementos que puedan producir humo, polvo o ruido; también, como en el caso de la industria alimentaria, olores desagradables. Ya en el RAMINP se citaban como ejemplos las pescaderías, carnicerías, vaquerías, cuadras, corrales de ganado y aves, incluyendo además determinadas consideraciones para estas actividades.

El RAMINP especifica en su artículo 11 que habrá de tenerse en cuenta que las chimeneas, vehículos y demás actividades que puedan producir humos, polvos

o ruidos deberán dotarse inexcusablemente de los elementos correctores necesarios para evitar molestias al vecindario.

En cuanto a las pescaderías, carnicerías, etc., en el artículo 12 se indica que si las nuevas actividades tienen por objeto almacenar o expender mercancías de fácil descomposición, y pretenden establecerse en el interior de poblaciones de más de 10.000 habitantes, deberán estar dotadas obligatoriamente con cámaras frigoríficas de dimensiones apropiadas.

Por el artículo 13 del RAMINP, queda terminantemente prohibido el establecimiento de vaquerías, establos, cuadras y corrales de ganado y aves dentro del núcleo urbano de las localidades de más de 10.000 habitantes y que no sean esencialmente agrícolas o ganaderas.

Por último, el artículo 14 del RAMINP especifica que en los comercios, casas-habitación, edificios y locales públicos en general, con el fin de evitar vibraciones o ruidos molestos no podrán instalarse motores fijos, cualquiera que sea su potencia, en el interior de los lugares citados sin la previa autorización municipal, que señalará las medidas correctoras pertinentes. Lo mismo se limitará en el supuesto de instalación de grupos electrógenos de reserva instalados en teatros, cines y demás locales de pública concurrencia, así como las instalaciones de aireación, refrigeración y calefacción por aire caliente.

En el Anexo I del Decreto 54/1990 encontramos, entre otras, las siguientes actividades que podrían considerarse sólo como molestas:

- Fabricación de estructuras metálicas.
- Fabricación de herramientas manuales y agrícolas.
- Fabricación de artículos acabados en materias plásticas.

De todos modos, la mayoría de actividades del nomenclátor son, en mayor o menor medida, molestas.

b) Las actividades insalubres y las actividades nocivas

En el sector cerámico, por ejemplo, tienen lugar emisiones atmosféricas durante los procesos de fusión de fritas, cocción y esmaltado, así como se generan también aguas residuales. Pueden darse, por otra parte, graves consecuencias en la industria textil, las minas, las industrias del papel, celulosas, azucareras, curtidos, colas y las que utilicen energía nuclear (artículos 15 a 19 del RAMINP).

En el caso de las minas y las aguas residuales, el artículo 16 del RAMINP, remite a la normativa específica sectorial de Minas, Puertos, etc., que también deberá cumplirse. Para la depuración en otras actividades, como las industrias del papel, celulosas, azucareras, curtidos, colas, potásicas, talleres de flotación para el beneficio y concentración de minerales, fábricas de gas y productos secundarios de la industria del coque, de sosa, textiles y anexas, entre otras, se deberá contar con dispositivos de depuración mecánicos, químicos o físicoquímicos, para eliminar de sus aguas residuales los elementos nocivos para las industrias situadas aguas abajo o en la proximidad del lugar en que se efectúe el vertido, o para las riquezas piscícola, pecuaria, agrícola o forestal. No obstante, cuando la importancia y las condiciones especiales que concurren en una situación lo aconsejen, podrán adoptarse soluciones de alejamiento de estas aguas residuales nocivas, siempre que con ello no se produzca ninguno de los daños antes indicados.

Si existiese peligro de contaminación de aguas destinadas al abastecimiento público o privado, el artículo 17 del RAMINP remite a la normativa sectorial, no autorizándose en caso de ser contraria a ésta. Los mismos requisitos serán exigidos respecto de las que impliquen un peligro sanitario para las aguas destinadas a establecimientos balnearios. Queda prohibido a los establecimientos industriales el establecimiento de actividades que produzcan aguas residuales

capaces por su toxicidad o por su composición química y bacteriológica, de contaminar las aguas profundas o superficiales, así como el establecimiento de pozos, zanjas, galerías o cualquier dispositivo destinado a facilitar la absorción de dichas aguas por el terreno. También queda prohibido el vertido en los ríos o arroyos sin previa depuración.

Se considerará desaparecido el citado riesgo de contaminación, y por lo tanto se podrá autorizar el uso de pozos absorbentes con el mencionado fin, cuando éstos se sitúen a 500 o más metros de todo poblado y un estudio geológico demuestre la imposibilidad de contaminación de las capas acuíferas freáticas y profundas.

Solamente será tolerado el vertido sin previa depuración de los líquidos sobrantes de industrias o los procedentes del lavado mineral, en los cursos de agua, cuando su volumen sea por lo menos veinte veces inferior al del que lleva el curso de agua en el estiaje, o cuando aguas abajo del punto de vertido no exista poblado alguno a una distancia inferior a la necesaria para que se verifique la autodepuración de la corriente. En el supuesto de que varíen las proporciones de los líquidos residuales respecto al volumen del curso de agua, de forma que aumente el peligro de nocividad o insalubridad, la referida tolerancia quedará sin efecto, debiéndose, no obstante, oír a la entidad o persona interesada a fin de que exponga las razones que crea que le asisten en su favor.

De no concurrir las circunstancias señaladas, las aguas residuales habrán de ser sometidas a depuración por procedimientos adecuados, estimándose que éstos han tenido plena eficacia cuando las aguas, en el momento de su vertido al cauce público, reúnan las condiciones siguientes:

- a) Que el agua no contenga más de 30 miligramos de materias en suspensión por litro.
- b) Que la demanda bioquímica de oxígeno, medida después de cinco días de incubación a 20° C, no rebase la cifra de 10 miligramos por litro.

c) Que antes y después de siete días de incubación a 30° C no desprenda ningún olor pútrido o amoniacal.

d) Su pH deberá estar comprendido entre 6 y 9.

En ningún momento, las aguas residuales depuradas natural o artificialmente deberán arrojar a los cauces públicos componentes tóxicos o perturbadores en cantidades tales que eleven su composición por encima de determinados límites³²⁴, ya que condicionan la posibilidad de ser utilizadas sin riesgo de intoxicación humana.

Además, las actividades insalubres, debido a que producen humos, polvo, nieblas, vapores o gases de tal naturaleza, deberán estar dotadas obligatoriamente de instalaciones adecuadas y eficaces para la precipitación del polvo y la depuración de los vapores o gases, bien en seco, en húmedo o por procedimiento eléctrico (artículo 18 del RAMINP).

También se incluyen en el artículo 19 del RAMINP las actividades relacionadas con el empleo de la energía nuclear o atómica, en cuanto pueden dar lugar a la contaminación del suelo, aire, aguas o productos alimenticios. Las industrias de tratamiento de minerales radiactivos, las centrales eléctricas que funcionen a base de energía atómica, las instalaciones de reactores y experiencias nucleares, así como las que utilicen isótopos radiactivos y cualesquiera otras relacionadas con dicha energía adoptarán las medidas preventivas específicas dictadas por los Organismos técnicos competentes.

Las actividades insalubres y nocivas suelen ir a la par, no encontrando entre ellas algunas que no sean, al mismo tiempo, molestas y/o peligrosas. Como ejemplos:

³²⁴ Plomo (expresado en Pb), 0,1 miligramos por litro. Arsénico (expresado en As), 0,2 miligramos por litro. Selenio (expresado en Se), 0,05 miligramos por litro. Cromo (expresado en Cr exavalente), 0,05 miligramos por litro. Cloro (libre y potencialmente liberable, expresado en Cl), 1,5 miligramos por litro. Ácido cianhídrico (expresado en Cn), 0,01 miligramos por litro. Fluoruros (expresado en Fl), 1,5 miligramos por litro. Cobre (expresado en Cu), 0,05 miligramos por litro. Hierro (expresado en Fe), 0,1 miligramos por litro. Manganeseo (expresado en Mn), 0,05 miligramos por litro. Compuestos fenólicos (expresado en Fenol), 0,001 miligramos por litro.

- Explotación de ganado.
- Extracción de crudos de petróleo.
- Depuración de aguas residuales.
- Extracción de yeso.
- Fabricación de azulejos.
- Fabricación de pilas.
- Construcción de automóviles, etc.

c) Las actividades peligrosas

Son aquellas que tratan con productos inflamables (alcohol, petróleo, gasolina, barnices, aceite) o explosivos (por ejemplo, pirotecnias); también las que generan residuos peligrosos, como en el caso del subsector de mecanizado dentro del sector metalmecánico.

En general, tales actividades se instalarán en locales ya construidos o que se construyan *ad hoc*, estando dotados del número suficiente de aparatos, sistemas y toda clase de recursos que permitan prevenir los siniestros, combatirlos y evitar su propagación (extintores, depósitos productores de ambientes no comburentes, maquinaria para la aspiración de gases y vapores inflamables y para la condensación del polvo combustible, etc.). La construcción de depósitos y almacenes de productos combustibles o inflamables (alcoholes, éteres, sulfuro de carbono, acetona, petróleo, gasolina, bencina, barnices, aceite etc.) se hará de acuerdo con las normas específicas de aplicación general dictadas para cada producto por el Organismo técnico competente (artículo 21 del RAMINP).

La fabricación, almacenamiento, manipulación y venta de explosivos, se regirán por las disposiciones especiales vigentes sobre esta materia, sin perjuicio de ajustarse también a las prescripciones que señala el RAMINP (artículo 22).

No se autoriza tampoco la instalación en locales que formen parte de edificios destinados a viviendas de actividades que exijan para su funcionamiento el empleo de materias primas, de naturaleza inflamable o explosiva, que entrañen fundado riesgo previsible, que será fijado, en todo caso, teniendo en cuenta la capacidad del local, los materiales de construcción y la eficacia de las medidas correctoras.

Cuando se trate de actividades particulares no dirigidas a un fin exclusivamente mercantil o industrial, sino de otra índole, como pudiera ser el doméstico, y se utilicen materias de naturaleza inflamable o explosiva en cantidades o condiciones peligrosas, deberán tenerse en cuenta, para que sean permitidas, las medidas de seguridad a que se refiere el RAMINP (artículo 23).

Por el artículo 24 del RAMINP, queda prohibida la instalación de almacenes al por mayor destinados a acopiar productos específicos en locales que formen parte de edificios destinados a viviendas, cuando entre dichos productos almacenados existan algunos de naturaleza inflamable o explosiva, y específicamente artículos de droguería, perfumería, y limpieza, productos químicos y abonos nitrogenados.

Estos almacenes y establecimientos estarán siempre dotados con medios preventivos suficientes contra los incendios. La carga de los extintores y el depósito de gases no comburentes que debe existir en los mismos, así como las cantidades de productos inflamables y explosivos, deberán comprobarse periódicamente por las autoridades municipales, a las que corresponde la vigilancia del estricto cumplimiento de todo lo expuesto.

También pueden ser peligrosos los estudios dedicados al rodaje de películas, los depósitos de empresas distribuidoras o alquiladoras de las mismas y, en general, todos aquellos lugares en que esté prevista la existencia de material de esta índole, de naturaleza inflamable (artículo 25 del RAMINP). Por ello tendrán que estar separados de las viviendas por muros incombustibles, de suficiente espesor y altura, en los que no habrá puertas, ventanas ni ninguna clase de

huecos, con el fin de asegurar que no se propaguen los incendios. En particular, la instalación de estudios de doblaje de películas, salas de proyecciones y locales mixtos de cine y teatro se ajustarán a las normas dictadas expresamente para ellos en el Reglamento de Espectáculos, así como a las de los Servicios encomendados a las Delegaciones de Industria.

En los locales donde se hallen almacenadas películas no podrá haber, ni siquiera eventualmente, una cantidad superior a 1500 gramos por metro cúbico de capacidad del local si se destina exclusivamente a almacén, y de 500 si se ha de trabajar en el mismo. Las películas deberán estar contenidas cada una de ellas en una caja metálica, y estar colocadas en armarios de material incombustible. No podrá haber existencia de películas a una distancia mayor de cinco metros de la puerta de entrada a los locales, en los cuales no se podrá entrar con luces encendidas o con cualquier clase de materia en ignición o capaz de producirla.

También estará prohibido fumar en el interior de estos locales, y la indicación prohibitiva será lo suficientemente visible. Situados estratégicamente se encontrarán los necesarios aparatos extintores de incendios.

Las industrias e instalaciones petrolíferas calificadas como peligrosas e insalubres se someterán a las prescripciones generales del Reglamento y a lo establecido en la legislación específica correspondiente (artículo 26 del RAMINP).

En los locales destinados a garajes públicos, estaciones de autobuses o camiones y estaciones de servicio ya existentes, así como en las que en lo sucesivo se instalen, habrán de cumplirse las condiciones de seguridad mencionadas en el artículo 21 del RAMINP, en proporción adecuada a la superficie de los locales y al número de vehículos encerrados en los mismos. Las Delegaciones de Industria y las autoridades municipales inspeccionarán periódicamente dichos locales, de acuerdo con las normas generales dictadas por la Dirección General de Industria.

Por otra parte, también se adoptarán medidas preventivas específicas, dictadas por el Organismo Técnico competente (artículo 27 del RAMINP), en el

empleo de la energía nuclear o atómica, ya que pueden producirse incendios, explosiones o riesgos de análoga gravedad para las personas o los bienes; en las industrias de tratamiento de mineral radiactivo, en las centrales eléctricas que funcionen a base de energía atómica, en las instalaciones de reactores y experiencias nucleares, en las que utilicen isótopos radiactivos, y en cualesquiera otras relacionadas con dicha energía calificadas de peligrosas.

En el supuesto de las actividades peligrosas sí que encontramos en el nomenclátor algunas que únicamente poseen esta característica. Así:

- Comercio al por menor de automóviles.
- Comercio al por menor de combustibles.
- Armerías.
- Comercio al por menor de juguetes y artículos de deporte.

Por último, como medida importante del artículo 28 del RAMINP, todos los locales en donde se ejerzan actividades peligrosas deben tener bien ostensibles, por medios visuales y gráficos, los **avisos de precaución** pertinentes.

d) Impacto de este tipo de actividades industriales en la C.V.

La mayoría de las veces, una misma industria puede clasificarse en distintos grupos, como la textil, que provoca ruidos, emite gases y genera residuos peligrosos. Otro ejemplo sería la fabricación de medicamentos químicos, al ser una actividad molesta (si se producen gases irritantes y mal olor), insalubre y nociva (pues vierte aguas residuales contaminadas) y peligrosa (ya que a veces se utilizan materias inflamables). También la fabricación de cementos tiene carácter de molesta, nociva, insalubre y peligrosa. Otros ejemplos serían la explotación de ganado porcino, la extracción de petróleo y gas natural, la extracción y preparación de minerales metálicos, toda la industria química, la

construcción naval, los mataderos, la industria del azúcar, la del cuero, las tintorerías, etc.

De un total de más de 18.000 actividades industriales inventariadas en España, casi 2.350 se sitúan en la Comunidad Valenciana³²⁵. Las actividades industriales en concreto, como leemos en el artículo 5 del RAMINP, son la causa principal de problemas ambientales especialmente graves³²⁶, necesitando un control administrativo no sólo en su inicio, sino también en su desarrollo y cesación³²⁷.

Una vez más, es necesario que empresa y Administración Pública se hagan cargo de su responsabilidad social. Muchas empresas lo hacen, pero otras no cumplen ni las leyes ni las ordenanzas que regulan la protección medioambiental. Además las sociedades que inviertan en protección del medio ambiente pueden obtener ventajas fiscales y subvenciones (siempre que las Administraciones Públicas estén concienciadas en fomentarlo).

Una de las normas fundamentales del Derecho ambiental es la precaución. Martín Mateo le llama el “efecto precautorio” o, dicho de otro modo, “en la duda, abstente”³²⁸. De los agentes contaminadores, las fábricas son las que más pueden ayudar a evitarlos, pues el riesgo que corren es muy elevado.

³²⁵ Méndez, R., Caravaca, I. *Organización Industrial y Territorio*. Síntesis. 1996. Pág. 325.

³²⁶ En la Comunidad Valenciana tenemos el ejemplo de bastantes empresas que durante años han contaminado el agua de la Albufera. Ocho de los diez ríos mayores de la Comunidad están muy contaminados, principalmente a causa de determinadas industrias y de depuradoras en mal estado: el Cérvol y el Mijares en Castellón; el Túria, el Verde, el Júcar y el Vaca en Valencia; el Vinalopó y el Segura en Alicante. Velasco, C. “Ocho de los 10 mayores ríos de la Comunidad Valenciana están contaminados”. *Diario Las Provincias*. 23 de marzo 2002. Págs. 2 y 3. Otros, además de estos, sufren de alguna forma la contaminación de los vertidos de aguas residuales urbanas e industriales, como el Albaida, el Canyoles y el Serpis. Los embalses de Alcora, Bellús, Beniarrés, Forata, María Cristina, Loriguilla, el Regajo y Escalona sufren contaminación por nitratos. Una de las causas de estos problemas ha sido la desconexión entre la expansión industrial y las infraestructuras adecuadas. Picó, M.J. “Los vertidos urbanos e industriales contaminan seis ríos, ocho embalses y el lago de la Albufera”. *Diario Levante*. 1 junio 2003. Pág. 36.

³²⁷ Vera Jurado, D.J. *La disciplina ambiental en las actividades industriales: autorizaciones y sanciones administrativas en materia de medio ambiente*. Tecnos. Madrid, 1994. Págs. 54 y 69.

³²⁸ Martín Mateo, R. *Infracciones ambientales: la responsabilidad de las empresas y sus trabajadores*. *Actas de la Escuela Medioambiental de Verano*. UPV – Fundación Biodiversidad. Valencia, 2002. Pág. 16.

La Comunidad Valenciana se caracteriza por tener una industria mayoritariamente de pymes, dispersada geográficamente y adscrita a un gran número de sectores productivos. De ella, varios sectores producen un elevado volumen de residuos, como el sector cerámico. Poco a poco se va consiguiendo que todas estas pymes cumplan la legislación medioambiental y que, por ejemplo, se vayan clausurando varios vertederos ilegales³²⁹.

IV.2. La regulación de las actividades calificadas en la Comunidad Valenciana

La Comunidad Valenciana, en base a sus Estatutos³³⁰, ha revisado y desarrollado el RAMINP a través de la Ley de la Generalitat Valenciana 3/1989, de 2 de mayo, de Actividades Calificadas³³¹. A dicha LGVAC le sigue un Nomenclátor de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, aprobado por Decreto 54/1990, de 16 de marzo, del Consell de la Generalitat Valenciana³³².

“Se trata de una normativa que trata de regular la convivencia armónica con un medio ambiente adecuado...para poder desarrollar cualquiera de las actividades sujetas a la presente Ley será necesario obtener la licencia correspondiente” (STSJCV nº 522, de 4 de abril de 2001).

Como ya hemos visto, el RAMINP incluye en su Anexo I un nomenclátor con las actividades que pueden incluirse en alguna de estas categorías. Sin embargo, dicha relación no es limitada, pudiéndose considerar como actividad

³²⁹ Economía 3. La industria del medioambiente. Monográfico. *III Época*. Nº 50. Valencia, 1996. Págs. 58 y 59.

³³⁰ **Artículo 36.1.6.** del Estatuto de Autonomía.

³³¹ DOGV nº 1.057, de 4 de mayo de 1989. Servicio Jurídico de la Generalitat Valenciana, Conselleria de Agricultura y Medio Ambiente. *“Legislación medioambiental de la Comunidad Valenciana”*. Generalitat Valenciana, 1996.

³³² DOGV nº 1.288, de 20 de abril de 1990.

calificada alguna otra que no figure allí (artículo 2 del RAMINP). En el mismo sentido se redacta el artículo 1 de la LGVAC.

De todos modos, en la práctica, las actividades calificadas son fundamentalmente las que recoge el nomenclátor del Decreto 54/1990, pues la clasificación que aparece es bastante concreta, siendo más probable para una industria estar dentro del nomenclátor que fuera. De cualquier forma, como explica el TSJCV en su sentencia nº 493, de 21 de marzo de 2001:

“El anexo I del Decreto del Gobierno Valenciano 54/1990, que desarrolla la Ley de las Cortes Valencianas 3/1989, de 2 de mayo, de Actividades Calificadas, considera actividad calificada tanto la que cuenta con licencia como la actividad que realiza el demandante careciendo de la misma”.

Sobre la convivencia del RAMINP y la LGVAC, la STS de 8 de mayo de 2001, que resuelve el recurso de casación interpuesto contra la sentencia de 21 de julio de 1995 del TSJCV, estima que tanto la LGVAC como el Decreto 54/1990 deben prevalecer sobre el RAMINP y su normativa de desarrollo (otra cosa será que lo que no cubra la normativa autonómica lo haga la estatal). El artículo 149.1.23 de la CE se refiere a la facultad de las CC.AA. para establecer normas adicionales de protección. Estas normas sólo pueden entenderse si se dirigen a establecer medidas más rigurosas de protección del medio ambiente. El TC las configura, en principio, como un “plus” de protección, ratificando que la LGVAC puede también completar o reforzar los niveles de protección previstos en la legislación básica, siempre que estas medidas legales autonómicas sean compatibles, no contradigan, ignoren, reduzcan o limiten la protección establecida en la legislación básica del Estado.

Desde la perspectiva de la división territorial del poder en el Estado autonómico, el artículo 1 del RAMINP define como objeto *«evitar que las instalaciones, establecimientos, actividades, industrias o almacenes sean oficiales o particulares, públicos o privados (...) produzcan incomodidades, alteren las condiciones normales de salubridad e higiene del medio ambiente y ocasionen*

daños a las riquezas pública o privada o impliquen riesgos graves para las personas o los bienes». Su artículo 4 supedita el emplazamiento de las actividades a lo dispuesto en el planeamiento urbanístico³³³. Esta referencia resulta reforzada por el reconocimiento de la competencia exclusiva que corresponde en materia de ordenación del territorio a la Generalidad Valenciana, de acuerdo con el artículo 31.9 del Estatuto de Autonomía.

La legislación básica del Estado no cumple en esta circunstancia una función de uniformidad relativa, sino más bien de ordenación mediante **mínimos** que han de respetarse en todo caso.

En materia de medio ambiente, la competencia asumida estatutariamente no se había entendido en principio como desarrollo de la legislación básica, sino la de complementar a ésta mediante normas adicionales de protección, de donde se infiere que «en principio» también el desarrollo reglamentario de las leyes sobre la materia sería competencia estatal o, dicho de otro modo, que la legislación básica incluiría tanto las normas con rango de ley como las dictadas en su desarrollo.

En sentencias posteriores, el TC ha declarado que la legislación básica del Estado en materia de medio ambiente sí que admite un desarrollo legislativo por parte de la Comunidad Autónoma. Ello comporta, según la doctrina general del Tribunal, que las bases en materia de medio ambiente no pueden ser agotadoras, no pueden descender al nivel del detalle hasta el punto de hacer imposible la competencia de desarrollo legislativo por parte de la Comunidad Autónoma, inspirada en criterios propios. Además de ello, la Comunidad Autónoma dispone de la facultad de dictar medidas adicionales de protección.

Como ya vimos en el Capítulo II de este trabajo, la **STC 102/1995** se aparta de forma expresa de la primera doctrina jurisprudencial y señala que el Estado, al establecer la legislación básica, *«no puede llegar (...) a tal grado de detalle que no permita desarrollo legislativo alguno de las Comunidades Autónomas con*

³³³ Caso resuelto en STS de 20 de octubre de 1998, donde se entiende aplicable el POU posterior a la solicitud de la licencia de actividad.

*competencia en materia de medio ambiente, vaciándolas así de contenido» (fundamento jurídico 8). Añade que lo básico «consiste en el común denominador normativo para todos en un sector determinado, pero sin olvidar, en su dimensión intelectual, el carácter nuclear, inherente al concepto (...). Cumple más bien una función de ordenación mediante **mínimos** que han de respetarse en todo caso, pero que pueden permitir que las Comunidades Autónomas con competencia en la materia establezcan niveles de protección más altos (...). Se trata pues, de una estratificación de la materia por niveles, donde el estatal ha de ser suficiente y homogéneo, pero mejorable por así decirlo para adaptarlo a las circunstancias de cada Comunidad Autónoma» (FJ 9).*

Hay que inferir de esta doctrina que el carácter básico de la normativa estatal sobre medio ambiente debe entenderse como fijación de niveles de protección mínimos, susceptibles de desarrollo o adaptación, según criterios propios, por las CC.AA. que disponen de competencias en la materia. El RAMINP reviste en todo lo que contiene medidas de protección del medio ambiente carácter básico. Dicha normativa, sin embargo, o la que dicte en el futuro el Estado con este carácter, es susceptible de ser desarrollada por las CC.AA. mediante los instrumentos normativos oportunos, siempre que se respeten los niveles establecidos de protección.

Esta exigencia no supone necesariamente reproducir o mantener los requisitos o exigencias concretas establecidos en el RAMINP si el nivel de protección adicional se logra fijando otros requisitos o medidas que comporten un nivel de protección medioambiental superior.

Por ejemplo, como ya se recoge en el punto III.2.2. de esta Tesis, en STS de 10 de diciembre de 1999 se declara que:

“...Por lo que se refiere al artículo 30 del Reglamento de 30 de noviembre de 1961, de Actividades Calificadas, resulta ser una norma inaplicable en la Comunidad Autónoma Valenciana, ya que se trata de materia de la competencia

de ésta y el precepto estatal ha sido asumido por el artículo 2.1 de la Ley autonómica 3/1989, de 2 de mayo...”.

No obstante, no todas las sentencias del TS han asimilado esta competencia, y así, por ejemplo, en sentencia de 19 de octubre de 2001 podemos comprobar cómo el Tribunal rechaza en un suceso ocurrido en la ciudad de Valencia la aplicación del silencio positivo conforme a la LGVAC, haciendo prevalecer los artículos 30 a 33 del RAMINP.

a) Los Alcaldes y Ayuntamientos

Las entidades locales basan sus competencias en los artículos 137³³⁴ y 140³³⁵ de la CE; en el ya citado artículo 25 de la LRBRL, así como en los artículos 1 a 7 y, en especial medida, en el **artículo 84 de la LRBRL**:

“1. Las Corporaciones locales podrán intervenir la actividad de los ciudadanos a través de los siguientes medios:

a) Ordenanzas y Bandos.

b) Sometimiento a previa licencia y otros actos de control preventivo.

c) Órdenes individuales constitutivas de mandato para la ejecución de un acto o la prohibición del mismo³³⁶.

³³⁴ **Artículo 137:** “*El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses*”.

³³⁵ **Artículo 140:** “*La Constitución garantiza la autonomía de los municipios. Estos gozarán de personalidad jurídica plena. Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los Concejales. Los Concejales serán elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, en la forma establecida por la ley. Los Alcaldes serán elegidos por los Concejales o por los vecinos. La ley regulará las condiciones en las que proceda el régimen del concejo abierto*”.

³³⁶ Así, por ejemplo, la Alcaldía de Valencia dictó el 27 de diciembre de 1996 un Acuerdo que aprobó la Declaración de Zona Acústicamente Saturada (ZAS), por efectos aditivos, a determinadas áreas de la ciudad pertenecientes a dos barrios con amplia concentración de establecimientos, de modo que en estos lugares se prohibiesen, además, determinadas actividades en la vía pública.

2. *La actividad de intervención se ajustará, en todo caso, a los principios de igualdad de trato, congruencia con los motivos y fines justificativos y respeto a la libertad individual.*

3. *Las licencias o autorizaciones otorgadas por otras Administraciones públicas no eximen a sus titulares de obtener las correspondientes licencias de las Entidades locales, respetándose en todo caso lo dispuesto en las correspondientes leyes sectoriales. (Apartado adicionado por Ley 11/1999)*”.

Las entidades locales, como Administraciones Públicas propiamente dichas, son los municipios, pero la organización de su gobierno y administración corresponde a los Ayuntamientos y, caso de cooperación y coordinación entre ellos, a las Diputaciones Provinciales³³⁷. De ahí que las competencias se atribuyan a los Alcaldes y Ayuntamientos como órganos administrativos que representan al municipio.

No cabe duda que, en el supuesto de las licencias de actividad calificada, la competencia de los Ayuntamientos y Alcaldes en materia de gestión, licencias y sanciones viene reconocida³³⁸ en el RAMINP y en la LGVAC. La autoridad del Alcalde para otorgar o denegar la licencia de actividad se recoge en el artículo 2 de la LGVAC.

Las actividades calificadas que se implanten en la Comunidad Valenciana necesitarán para ponerse en funcionamiento la licencia de actividad emitida por el Ayuntamiento en cuyo término municipal se vaya a situar o lo esté ya (si modifican su actividad). Puede otorgarse de modo condicional la apertura, a salvo de su funcionamiento, hasta que se hayan obtenido las licencias de residuos, vertidos, aguas residuales... o, en estos momentos, la autorización IPPC, pues lo más probable será que estas otras autorizaciones se soliciten teniendo el visto bueno

³³⁷ Betancor Rodríguez, A. Régimen jurídico, organización y procedimiento administrativo. *Anuario del Gobierno Local 1995*. Director: Tomás Font i Llovet. Instituto de Derecho Público, Diputación de Barcelona. Ed. Marcial Pons. Madrid, 1995. Pág. 202.

³³⁸ En el caso de otras Comunidades Autónomas: Domínguez Martín, M. Procedimiento de otorgamiento de licencias municipales: estudio de reciente jurisprudencia de Tribunales Superiores de Justicia. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*. Nº 178. Junio 2000. Págs. 63 a 86.

de la de actividad. A la inversa, el TSJCV en su sentencia nº 417, de 30 de abril de 1998, apunta que:

“La administración competente para conceder ésta (la licencia de actividad) es la Administración Municipal del lugar donde se encuentren situados los terrenos en cuestión, resultando indiferente al objeto de legalizar esa actividad de ampliación el hecho de tener otras autorizaciones...”

Es decir, que al igual que no basta con la licencia de actividad, tampoco basta con tener otras licencias. En el mismo sentido se había pronunciado el TS en sentencias de 4 de julio de 1992, 29 de julio de 1992, 12 de noviembre de 1992, 4 de julio de 1995 y 10 de febrero de 1996, al considerar que el pago de impuestos municipales no equivale a la existencia de licencia ni la tolerancia municipal, por prolongada que sea.

“Ni el transcurso del tiempo, ni el pago de los correspondientes tributos, ni la tolerancia municipal pueden implicar acto tácito de otorgamiento de licencia ... la actividad ejercida sin licencia se conceptúa clandestina y como una situación irregular de duración indefinida que no legitima el transcurso del tiempo, y que su cese puede ser acordado por la autoridad municipal en cualquier momento ... ya que los fines asignados a la Administración, a través de la licencia y concretamente en la materia de que se trata -industrias que inciden o pueden incidir en la calificación de molestas, insalubres, nocivas o peligrosas-, dentro de las previsiones generales del Reglamento de Servicios de las Corporaciones³³⁹ Locales ... justifica que esta actividad de control se ejerza, no sólo en la fase

³³⁹ El Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, aprobado por Decreto de 17 de junio de 1955 (BOE 15 de julio), dice en su **artículo 22**: “1. Estará sujeta a licencia la apertura de establecimientos industriales y mercantiles. 2. La intervención municipal tenderá a verificar si los locales e instalaciones reúnen las condiciones de tranquilidad, seguridad y salubridad y las que, en su caso, estuvieren dispuestas en los planes de urbanismo debidamente aprobados. 3. Cuando, con arreglo al proyecto presentado, la edificación de un inmueble se destinara específicamente a establecimiento de características determinadas, no se concederá el permiso de obras sin el otorgamiento de la licencia de apertura si fuere procedente”.

*previa al inicio de la actividad industrial, sino también una vez iniciada ésta, en cualquier momento posterior*³⁴⁰. [...].

*“El conocimiento de una situación de hecho por la Administración y hasta la tolerancia que puede implicar una actitud pasiva de ella ante el caso, no puede de ninguna forma ser equivalente al otorgamiento de la correspondiente autorización municipal legalizadora de la actividad ejercida*³⁴¹.

b) Las Comisiones Provinciales de Calificación de Actividades. La calificación de la actividad

En la Comunidad Valenciana se han creado tres Comisiones Provinciales de Calificación en Castellón, Alicante y Valencia, que hasta ahora han formado parte de la Conselleria de Medio Ambiente³⁴² y en la actualidad se han integrado en la Conselleria de Territorio y Vivienda.

Ya el Decreto 158/1987 de 21 de septiembre del Gobierno Valenciano, por el que se aprobó el Reglamento Orgánico y Funcional de la Conselleria de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes, reguló en su artículo 47 la composición de las Comisiones Provinciales de calificación de actividades, entonces adscritas al GOTMA³⁴³.

La composición de las actuales Comisiones Provinciales de Calificación de Actividades se reguló con el Decreto 43/1998 de 31 de marzo (DOGV nº 3224 de 17 de abril de 1998). Esta composición podría haber sufrido alguna alteración con

³⁴⁰ En la misma línea, la STS de 22 de septiembre de 1995 señala que "la licencia municipal obtenida no es una especie de pasaporte que consagre definitivamente la actividad ni enerve el ejercicio posterior de facultades de inspección por los agentes locales". Sentencia citada asimismo en STSJCV nº 1608, de 24 de octubre de 2000.

³⁴¹ Recopilación de sentencias citadas en la STSJCV nº 1116, de 6 de noviembre de 1997.

³⁴² Hoy entendemos que dependen de Territorio y Vivienda.

³⁴³ Se modificó dicha composición mediante el Decreto 111/1993, de 19 de julio, y por el Decreto 201/1993, de 25 de octubre.

los últimos cambios de la Conselleria, pero no se ha dictado hasta la fecha ningún Decreto que sustituya al de 1998.

Las Comisiones activas actualmente se compondrían, a salvo de posibles reformas, de:

- Presidente: el director general para el Desarrollo Sostenible³⁴⁴.
- Vicepresidente: el director territorial de la Conselleria de Medio Ambiente (Territorio y Vivienda)³⁴⁵.
- Secretario: el secretario territorial de la Conselleria de Medio Ambiente (Territorio y Vivienda), con voz pero sin voto.
- Vocales:
 - a) El subsecretario de Urbanismo y Ordenación Territorial de la Conselleria de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes (Territorio y Vivienda y/o Obra Públicas e Infraestructuras), o un funcionario designado por éste.
 - b) El director general de Calidad Ambiental de la Conselleria de Medio Ambiente (Territorio y Vivienda), o un funcionario designado por éste.
 - c) El director general de Interior de la Conselleria de Presidencia, o un funcionario designado por éste.
 - d) El director general de Salud Pública de la Conselleria de Sanidad, o un funcionario designado por éste.
 - e) El director general de Industria y Energía de la Conselleria de Empleo, Industria y Comercio, o un funcionario designado por éste.
 - f) El director general de Trabajo de la Conselleria de Empleo, Industria y Comercio, o un funcionario designado por éste.
 - g) El director general de Desarrollo Rural, Producción y Pesca de la Conselleria de Agricultura, Pesca y Alimentación, o un funcionario designado por éste.

³⁴⁴ Siendo más tarde el de Gestión y Planificación del Medio y, a fecha de hoy, se supone que el Director General de Gestión del Medio Natural.

³⁴⁵ Entendemos que cualquier referencia a la Conselleria de Medio Ambiente se cambiará a la de Territorio y Vivienda.

- h) Un diputado en representación de la Diputación Provincial.
- i) El jefe del Servicio de Programación y Evaluación de Impacto Ambiental de la Dirección General para el Desarrollo Sostenible³⁴⁶, de la Conselleria de Medio Ambiente (Territorio y Vivienda).
- j) El alcalde-presidente del ayuntamiento de la capital de la provincia.
- k) Tres alcaldes-presidentes de ayuntamientos de la provincia, designados por la Federación Valenciana de Municipios y Provincias y nombrados por el presidente de la comisión.

- Ponentes, con voz pero sin voto:

El coordinador de ponencias (técnico responsable de la Unidad de Calificación de Actividades), que actuará como ponente de la Comisión. Además, el presidente de la comisión podrá designar como ponentes a los funcionarios que hayan de dictaminar los proyectos recibidos entre los que, a estos efectos, le sean propuestos, a requerimiento suyo, por las Consellerias y otros organismos que tengan relación más directa con la actividad de que se trate, o por razón de las circunstancias que puedan derivarse de las mismas.

En los supuestos de vacante, ausencia o enfermedad³⁴⁶, el presidente será sustituido por el vicepresidente y, en su defecto, por el miembro correspondiente del órgano colegiado según el orden establecido. El Secretario será sustituido por el funcionario administrativo de la Unidad de Calificación de Actividades de la Dirección Territorial.

La Comunidad Valenciana, en base al artículo 45.2 de su Estatuto de Autonomía, decidió delegar en varios Ayuntamientos³⁴⁷ determinadas

³⁴⁶ Siendo más tarde el de Gestión y Planificación del Medio y, a fecha de hoy, se supone que el Director General de Gestión del Medio Natural.

³⁴⁷ Ayuntamientos que deben tener medios para ello. Las delegaciones corresponden a varios de los municipios más grandes o con mayor potencial industrial: Segorbe, Benicassim, Benidorm, Picassent, Vall D'Uixó, Torrevieja, Santa Pola, San Vicente del Raspeig, Quart de Poblet, Puçol, Villarreal, Massamagrell, Elda, Llíria, Carcaixent, Villena, Aspe, Paiporta, Picanya, Alcoy, Onda, Paterna, Denia, Gandía, Manises, Sagunto, Alicante, Elche, Algemesí, Alzira, Catarroja, Mislata, Valencia y Castellón.

competencias en materia de calificación de actividades. Normalmente se refiere a actividades determinadas y a las facultades de inspección. Esa delegación, según el artículo 8 de la LGVAC, corresponderá al Consell de la Generalitat Valenciana mediante Decreto, a propuesta del Conseller competente en razón de la materia. El acuerdo de delegación contendrá como mínimo:

1. Fijación de las competencias cuyo ejercicio se delega.
2. Delimitación de las actividades a las que afecta la delegación.
3. Condiciones para la instrucción de los expedientes.
4. Medidas de control que se reserva la Generalitat.

En definitiva, y recordando el artículo 7 del RAMINP, las competencias de las Comisiones serán:

- a) Informar Ordenanzas y Reglamentos municipales.
- b) Proponer a los Alcaldes medidas correctoras.
- c) Informar sobre la calificación de la actividad, siendo ese informe vinculante para la entidad local en el supuesto de ser negativo o proponer medidas correctoras.

Toda persona, cuando va a realizar una actividad que, en principio, está dentro del nomenclátor del Decreto 54/1990, no puede ni debe autocalificar su actividad como excluida de licencia o autorización; debe someterla a la consideración de las autoridades. El Ayuntamiento puede solicitar de su técnico municipal la calificación provisional y, con ese informe, el Ayuntamiento acordar la no necesidad de licencia o bien ordenar la continuación del expediente (STSJCV nº 843, de 3 julio de 1998).

No es válida la calificación que se emite con carácter genérico, ni aquella en la que la llamada Comisión Municipal Calificadora no dice quiénes son sus componentes, cualificación de los mismos, elementos tomados en consideración a la hora de hacer la calificación y forma de llegar a la conclusión que constata.

El artículo 2.1 de la LGVAC establece:

“... Los Técnicos Municipales, a la vista de solicitud de licencia y de la documentación que se adjunte, procederán a emitir informe provisional acerca de las características de la actividad, su grado de peligrosidad o molestia y demás circunstancias que estimen pertinentes...”. El técnico municipal debe determinar el grado concreto atendiendo a las circunstancias que debe describir. A partir de ese informe, puede concretarse la actividad.

Es decir, no basta un informe genérico, ni se puede hablar de una calificación hecha con arreglo al RAMINP, pues el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, aprobado por Ley Orgánica 5/1982 de 1 de Julio, en su artículo 27 recuerda que las normas autonómicas son de preferente aplicación, y actuará como supletorio el Derecho Estatal, reflexión que vuelve a hacer el artículo 1.2 de la LGVAC y la disposición transitoria única. Este período transitorio duró hasta el Decreto 54/1990.

El Decreto 54/1990 contiene dos anexos: uno donde se presenta una relación de todas las actividades calificadas por grupos y actividad, y otro que establece con detalle los diferentes grados de las medidas correctoras (del 1 al 5).

Esa calificación, además, suele ser una mera reproducción de la norma jurídica. Su finalidad, una vez ubicada la actividad en la clasificación genérica del Anexo I del Decreto antes citado, es justificar técnicamente si la actividad concreta sobre la que está realizando el informe está en el grado 0, 1, 2, 3, 4 ó 5, razonado con los parámetros del Anexo II. Como quiera que para cada grupo y número se exigen unas medidas correctoras, hay que asegurar que el proyecto cumple en todo con dichas medidas.

Si un dictamen se limitara a decir, por ejemplo, molesta 3, nunca podría concluir si las medidas que contiene el proyecto son o no acordes con la calificación, pues fijándonos con el mismo ejemplo en el Anexo II del Decreto 54/1990, la molestia se subdivide por ruidos o vibraciones y, dentro de cada subgrupo se exigen unas medidas concretas y determinadas dependiendo del grado.

Por ello, nunca se podrá afirmar que las medidas de un proyecto son adecuadas o inadecuadas hasta que se haga una calificación concreta con determinación de grados, que es en definitiva la exigencia del artículo 2 de la LGVAC, es decir, calificación provisional (la definitiva, previa información pública, corresponde a la Comisión Provincial de Actividades Calificadas) y determinación de grado.

c) Los Gobernadores Civiles (“Subdelegados de Gobierno”)

Las competencias relativas a los Gobernadores Civiles se entienden transferidas a la Comunidad Valenciana desde el Real Decreto 278/1980, de 25 de enero, sobre transferencia de competencias de la Administración del Estado al Consejo del País Valenciano en materia de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, Cultura y Sanidad. Por este Real Decreto se transfieren a la Comunidad Valenciana las competencias de la Administración del Estado que se establecen en el RAMINP, en orden a la emisión de informes y demás cuestiones relacionadas con la concesión de licencias, inspección, sanción, recursos o informe de ordenanzas y reglamentos municipales relativos a este tipo de actividades e industrias, cuando sean de libre instalación o sometidas a autorización, excepto las referidas a plantas de producción energética.

IV.3. Requisitos previos a las licencias de actividades calificadas: Los Planes de Ordenación Urbana y la Evaluación de Impacto Ambiental

IV.3.1. Planes de Ordenación Urbana

Como paso previo a solicitar la realización de una actividad clasificada, habrá que estudiar el Plan de Ordenación Urbana del municipio en que se va a solicitar, con el fin de ver en qué terrenos es posible ubicarla. El Plan clasifica los terrenos en suelo urbano, urbanizable y no urbanizable³⁴⁸. A cada uno de estos terrenos el Plan les asignará unos determinados usos (residencial, industrial...), diversos grados, y posibles dependencias entre ellos, que originarán lo que Romero y Lorente³⁴⁹ denominan “un entramado complejo”.

La Ley Valenciana 6/1994, de 15 de noviembre, Reguladora de la Actividad Urbanística (LRAU), establece el reparto de competencias en relación a la aprobación de estos Planes:

- por un lado, la Comunidad Autónoma aprueba un Plan General para todos los municipios, que será publicado en el DOGV.;
- los Ayuntamientos de los municipios, aparte de emitir informes sobre el PG, desarrollarán y modificarán Planes pormenorizados (Planes parciales, de Reforma Interior y Estudios de Detalle) que afecten a su territorio, en base a ese Plan General y con el control de la Comunidad Autónoma. También aprobarán en Pleno (si se les concede Cédula de Urbanización) Programas y Estudios de Detalle cuando tengan más de 5.000 habitantes; ellos mismos (su Alcalde) expedirán dicha Cédula si son de 50.000 habitantes o

³⁴⁸ Parejo Alfonso, L.; Blanc Clavero, F. *Derecho urbanístico valenciano*. Tirant lo Blanch. Valencia, 1999.

³⁴⁹ Romero Saura, F.; Lorente Tallada, J.L. *El régimen urbanístico de la Comunidad Valenciana*. SPUPV. Valencia, 1996. Pág. 46.

más. Cualquier municipio aprobará los Proyectos de Urbanización³⁵⁰. Todos estos documentos se publicarán en el BOP³⁵¹.

Por otra parte, hay que tener en cuenta que muchos de estos Planes municipales no han sido homologados³⁵² tras la LRAU pues como dice su Disposición Transitoria Primera no es obligatoria la adaptación de los antiguos Planes a la LRAU y, por lo tanto, pueden plantear otros problemas debidos al desarrollo urbanístico. En casos de conveniencia, sin embargo, el artículo 35 de la LRAU posibilita, ante la falta de atención del Ayuntamiento, la actuación de la Generalitat para llevar a cabo esa homologación³⁵³.

Esta relación tan necesaria entre la regulación urbanística y la protección del medio ambiente, que ya incluyó el RAMINP, ha sido puesta de manifiesto en numerosas ocasiones por el TS. Señala Górriz Royo³⁵⁴, entre otras, la STS 21 de diciembre de 1990, en la que en su FJ 3 argumentaba el Tribunal que el artículo 45:

“...Reconoce el derecho de todos a disfrutar de un medio ambiente adecuado, ordenando a los poderes públicos velar por la utilización racional de los recursos naturales, entre los que se encuentra el suelo, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y obligando el artículo 47 a regular la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación”.

Incluso el TS va todavía más allá, y en la sentencia de 20 de abril de 1990, en su FJ 3, precisa que:

³⁵⁰ Parejo Alfonso, L.; Blanc Clavero, F. *Derecho urbanístico valenciano*. Tirant lo Blanch. Valencia, 1999. Págs. 53 a 55.

³⁵¹ Además, si se da el caso de que sea necesario coordinar los Planes Municipales, podrá la Generalitat realizar esta tarea mediante los Planes de Acción Territorial. En este caso, el municipio deberá adecuarse tanto al PG como al PAT (artículo 17 de la LRAU).

Parejo Alfonso, L.; Blanc Clavero, F. *Derecho urbanístico valenciano*. Tirant lo Blanch. Valencia, 1999. Págs. 173-174.

³⁵² La homologación se regula por la Instrucción de Planeamiento 1/1996, de 23 de enero, sobre la homologación de Planes de Urbanismo a la LRAU (DOGV de 22 de abril de 1996).

³⁵³ Un análisis más detallado de la Homologación de los Planes en Romero Saura, F.; Lorente Tallada, J.L. *El régimen urbanístico de la Comunidad Valenciana*. SPUPV. Valencia, 1996. Págs. 213 a 221.

³⁵⁴ E.M. Górriz Royo. *“Delitos contra la ordenación del territorio”*. Tesis Doctoral leída en la Universitat Jaume I en el 2001.

“... El cumplimiento de la normativa urbanística resulta primario y condicionante; de tal suerte que la disconformidad del uso en que consista la actividad que se proyecta llevar a cabo, respecto a la ordenación urbanística aplicable, constituye un obstáculo insuperable para la autorización de tal actividad; con independencia de que ésta se ajuste o no a la reglamentación de las actividades clasificadas...”³⁵⁵.

El artículo 1.2 de la LRAU establece que son fines propios de la actividad urbanística y principios rectores de su desarrollo los enumerados en los artículos 45, 46 y 47 de la CE.

Sin embargo, esta misma relación plantea varios problemas a la hora de la práctica. La denegación de licencia de actividad por cuestiones urbanísticas partirá del Alcalde, siempre por infracción manifiesta de la normativa urbanística o de las ordenanzas municipales, conforme al artículo 30 del RAMINP. Esa competencia urbanística es exclusivamente municipal³⁵⁶. Por tanto, los informes de las Comisiones Provinciales a los que hace referencia el párrafo segundo del mismo artículo, específicos en las licencias de actividad con el objeto de salvaguardar el medio ambiente, no vincularían en materia urbanística, pues esa adecuación al PGOU es anterior a solicitar la calificación³⁵⁷.

El TSJCV, en sentencia nº 1259, de 6 de septiembre de 2000, concluye que *“...Para poder desarrollar cualquiera de las actividades sujetas a la presente Ley será necesario obtener del Ayuntamiento del Municipio de que se trate la licencia correspondiente, de acuerdo con el siguiente procedimiento, todo ello sin perjuicio*

³⁵⁵ Rodríguez-Chaves Mimblero, B. Ordenación urbanística, legislación sectorial y medio ambiente. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*. Nº 170. Junio 1999. Pág. 23.

³⁵⁶ La Comunidad Autónoma sólo podrá intervenir en la aprobación definitiva sobre aspectos de estricta legalidad (potestad que le concede el artículo 65 de la LBRL), como por ejemplo la desviación de poder, o cuando el plan incida en materias de interés supralocal. Rodríguez-Chaves Mimblero, B. Ordenación urbanística, legislación sectorial y medio ambiente. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*. Nº 186. Junio 2001. Pág. 31.

³⁵⁷ Yáñez Velasco, I. Relaciones entre el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas y el Urbanismo. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*. Nº 179. Julio-Agosto 2000. Págs. 121 y 122.

de la intervención que las Leyes y Reglamentos conceden en esta materia a otros Organismos y cuya autorización será requisito previo para la concesión de la citada licencia municipal. Solicitada la licencia municipal para ejercer una actividad sometida a esta Ley, el Alcalde la denegará cuando no se ajuste a las normas establecidas en los Planes de Ordenación Urbana o demás normas de competencia municipal, haciendo constar en la denegación de la licencia, los motivos concretos en los que se basa. Sólo en el caso de que la solicitud de licencia respetase dichas normas y planes, se seguirá el procedimiento previsto en el párrafo siguiente [...]”.

En ocasiones puede hacerse referencia al fomento de la actividad industrial, del empleo y del bienestar social, o al derecho constitucional a la libertad de empresa del artículo 38 de la CE. Pero esta misma sentencia aclara que el principio de libertad de empresa no es sinónimo de «economía de libre empresa», pues el TS, en sentencias de 23 de Abril de 1986 y 30 de Octubre de 1987, argumenta que:

“La libertad empresarial es un factor importante, pero no el único, de suerte que la libertad de empresa aparece matizada por limitaciones o exigencias de la economía general”.

También el TC, en sentencia de 9 de Julio de 1993, declara:

“El propio artículo 38 de la Constitución limita la libertad de empresa con las exigencias de la economía general y de la planificación. Esta limitación encuentra su cauce en los artículos 128.1 y 33.2 de la Constitución. Las medidas de intervención que ejercen las administraciones públicas sobre la libre iniciativa privada se justifican en la necesidad de proteger otros derechos igualmente dignos de protección, como son los de los consumidores y usuarios (artículo 51), o el deber de atender al desarrollo y modernización de todos los sectores económicos (artículo 130.1), o la custodia de los recursos naturales (artículo 45.2). Es claro, en consecuencia, que, de acuerdo con las leyes corresponde a los poderes públicos competentes delimitar el contenido del derecho de propiedad en relación con cada

tipo de bienes, siendo evidente que corresponde a la libertad de empresa una función social equivalente. En este sentido, la libertad de empresa, junto a su dimensión subjetiva tiene otra objetiva o institucional, en cuanto elemento de un determinado sistema económico, ejerciéndose dentro de un marco general configurado por las reglas que ordenan la economía de mercado y, entre ellas las que tutelan los derechos de los ciudadanos, preservan el medio ambiente u organizan el urbanismo y una adecuada utilización del territorio por todos”.

De cualquier manera, el TSJCV es tajante, y en sentencia nº 2121, de 24 de diciembre de 1999, concluye:

“Si el Plan General de Ordenación Urbana no permite una actividad, la Administración sin más trámites debe denegar la licencia de forma razonada pero de plano”.

La relación entre la protección al medio ambiente y el urbanismo la encontramos también en la LRAU³⁵⁸, donde, al hacer referencia en su artículo 15 a las Ordenanzas municipales, dice así:

“Las ordenanzas municipales de policía de la edificación regularán los aspectos morfológicos y ornamentales de las construcciones y, en general, aquellas condiciones de las obras de edificación que no sean definitivas de la edificabilidad o el destino del suelo. También pueden regular, en términos compatibles con el planeamiento, las actividades susceptibles de autorización en cada inmueble. Las ordenanzas deberán ser conformes con las disposiciones estatales o autonómicas relativas a la seguridad, salubridad, habitabilidad y calidad de las construcciones y en ningún caso menoscabarán las medidas establecidas para la protección del medio ambiente o de los bienes catalogados de interés cultural o histórico”.

De este modo, Romero y Lorente³⁵⁹ apuntan varios efectos de este artículo 15:

³⁵⁸ Baño León, José M^º. Urbanismo. *Anuario del Gobierno Local 1995*. Director: Tomás Font i Llovet. Instituto de Derecho Público, Diputación de Barcelona. Ed. Marcial Pons. Madrid, 1995. Pág. 359.

- en primer lugar, la recuperación de las Ordenanzas como elemento urbanístico de naturaleza local, siguiendo el trámite de aprobación del artículo 49 de la LRBRL (aprobación inicial del Pleno, información pública y audiencia a los interesados un mínimo de 30 días y aprobación definitiva del Pleno³⁶⁰);
- en segundo lugar, la ampliación de la esfera competencial de las entidades locales³⁶¹;
- en tercer lugar, sencillez en el planeamiento general y traslado a la ordenanza del tratamiento más minucioso, de modo que complemente el POU.

En cuanto al suelo no urbanizable, el artículo 8.2 b) de la Ley valenciana 4/1992, de 5 de junio, sobre Suelo No Urbanizable (LSNU), obliga a que si se quiere ubicar una actividad industrial en un suelo clasificado como no urbanizable **común** (pues en el protegido será en todo caso inadmisibile), sea necesaria la concesión previa por parte de la Conselleria de Urbanismo y Obras Públicas (hoy Territorio y Vivienda) de una declaración de interés comunitario (artículos 16 a 19 de la LSNU). Esa concesión se hace durante 30 años, debiendo pagar un canon de aprovechamiento cumpliendo algunos compromisos que dependerán de las circunstancias. De todas formas, es posible que la Conselleria conceda esa Declaración de Interés Comunitario, pero al solicitar la licencia de actividad puede ocurrir que el Ayuntamiento la deniegue pese a todo.

Normalmente, el municipio acepta la petición de actividades que no pueden establecerse en un Polígono Industrial por sus características propias (por ejemplo, una granja), pero que, por otra parte, van a establecer los accesos,

³⁵⁹ Romero Saura, F.; Lorente Tallada, J.L. *El régimen urbanístico de la Comunidad Valenciana*. SPUPV. Valencia, 1996. Pág. 121.

³⁶⁰ El procedimiento se detalla en el punto IV.4 de este trabajo.

³⁶¹ Mientras la Generalitat tendrá competencia de dictar Reglamentos de desarrollo de la LRAU (D.A. 8ª), Reglamentos e Instrucciones de Planeamiento (artículo 13) y Reglamentos orientativos de las zonas (artículo 14), los municipios podrán dictar Ordenanzas (artículo 15). Parejo Alfonso, L.; Blanc Clavero, F. *Derecho urbanístico valenciano*. Tirant lo Blanch. Valencia, 1999. Pág. 53.

infraestructuras y servicios necesarios. En esta situación sólo podrán admitirse solicitudes para terrenos que disten más de 5 kilómetros de suelo con calificación urbanística apta para albergar la industria propuesta y que cuenten con informe municipal favorable. Deberán referirse a alguna de las siguientes actividades: ...b) Industrias calificadas que, por exigencia de la normativa que las regule, deban ubicarse alejadas de zona residencial o urbana³⁶².

La solicitud de la Declaración de Interés Comunitario se someterá a información pública y a audiencia de los propietarios de fincas colindantes, dando adecuada intervención a los órganos estatales y autonómicos competentes en materia de industria, agricultura y economía, así como al órgano de la Generalitat competente en materia de medio ambiente y al municipio o municipios afectados. Además deberá acompañarse un Análisis de su impacto ambiental (artículo 18 de la LSNU)³⁶³.

Fijándonos en la ubicación de las actividades en la Comunidad Valenciana, tanto en suelo urbanizable como no urbanizable, en esta relación entre medio

³⁶² La distancia al núcleo urbano plantea muchos problemas, principalmente en los municipios que no tienen un término municipal muy extenso. Sin embargo, los tribunales no parecen ser unánimes al respecto. Por ejemplo, la STSJCV nº 930, de 16 de octubre de 1998, estima que: *“Por una parte y desde una perspectiva estrictamente urbanística, no cabe admitir la instalación de una industria calificada como molesta, nociva, insalubre y peligrosa ... sobre suelo no urbanizable que no acredite distar más de 2 kilómetros del punto más cercano del perímetro urbano... Resumiendo, la clasificación de suelo y las distancias a la población no permitan la actividad pretendida en su momento (1994) ni en la actualidad tras la revisión del planeamiento de Agost. A mayor abundamiento, los artículos 4 y 15 del D. 2414/1961, de 30 de noviembre, en relación a la Ley valenciana 3/1989, de 2 de mayo, coinciden con la exigencia de un emplazamiento de la actividad industrial calificada distante en 2.000 metros a contar del núcleo más próximo de población agrupada”*. Sin embargo, admitiendo la excepción, la STSJCV nº 147, de 31 de enero de 2003, piensa que: *“...esta regla no rige de manera tan automática respecto aquellas actividades que aún pudiendo calificarse como tales, no merezcan por su entidad la consideración de industria fabril, en cuyo caso la flexibilidad en el emplazamiento ha de ser mayor, y así lo ha declarado la STS, de 22 de noviembre de 1995, siempre que dicho emplazamiento vaya acompañado de las necesarias medidas correctoras previstas en el proyecto o que debieron preverse como condicionamiento de la licencia”*.

³⁶³ Como excepción, según el artículo 20 de la LSNU, todas las edificaciones e instalaciones destinadas a actividades industriales, terciarias o de servicios no contemplados en el artículo 7 que: a) precisen la ocupación de una superficie mayor de cuatro hectáreas, b) cuenten con más de ocho mil metros cuadrados de construcción o c) requieran la ejecución de unos accesos propios con más de mil metros lineales de desarrollo, quedan excluidas de los supuestos regulados en los artículos 18 y 19.

ambiente y urbanismo planteaba Renau³⁶⁴ la inclusión de un nuevo agente, con la necesaria Declaración de Impacto Ambiental. Anotaba que *“el procedimiento bifásico (Administración autonómica-Administración local) en que se había convertido la aprobación del planeamiento general se transforma ahora, en virtud de la peculiar naturaleza de la Declaración de Impacto, en un verdadero procedimiento trifásico, en el que, tras la fase municipal, que concluye con la aprobación provisional, debe obtenerse la Declaración de Impacto favorable de la Conselleria de Medio Ambiente, para, en tercer lugar, poder obtener la aprobación definitiva de la Conselleria de Urbanismo”*.

De modo que para determinadas actividades será necesaria la Evaluación de Impacto Ambiental. Quizás el problema de triplicidad se haya solucionado al unificar en una misma Conselleria Medio Ambiente y Urbanismo, aunque pensamos que en detrimento de un mayor rigor en la protección medioambiental.

Para el propio Plan urbanístico también se necesitará contar con un Estudio de Impacto Ambiental (artículos 27 y 28 de la LRAU). La Ley valenciana 2/89, de 3 de marzo, de EIA y el Decreto por el que se regula 1662/1990, de 15 de octubre, exigen EIA para los PG, normas complementarias y subsidiarias, revisiones y modificaciones que afecten a suelos no urbanizables o que supongan una alteración o implantación de uso global industrial en suelo urbanizable³⁶⁵.

IV.3.2. La Evaluación de Impacto Ambiental

El impacto ambiental es el conjunto de perturbaciones sobre el medio ambiente que ejerce una actividad industrial, modificando el equilibrio de los

³⁶⁴ Renau Faubel, F. Declaración de impacto ambiental y planeamiento urbanístico en el ordenamiento jurídico valenciano. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*. Nº 174. Diciembre 1999. Pág. 145.

³⁶⁵ Castanyer Vila, J. La regulación de la evaluación del impacto ambiental tras el RDley 9/2000, de 6 de octubre. *Revista de Urbanismo y Edificación*. Aranzadi. Nº 3. 2000. Pág. 43.

ecosistemas³⁶⁶. La EIA ofrece la posibilidad de reducir y evitar esas perturbaciones desde sus orígenes, en lugar de combatir sus efectos negativos cuando ya se han producido³⁶⁷.

La EIA, al igual que los SGMA, tiene su inicio en la EPA promulgada en 1969 en los EE.UU. Años más tarde, la Comunidad Europea establecería su propia normativa sobre evaluación ambiental, a partir de la Directiva 337 de la Comunidad Europea de 27 de junio de 1985 sobre Evaluación de los Impactos sobre el Medio Ambiente de ciertas Obras Públicas y Privadas.

En España, esta Directiva se transpondría a través del Real Decreto Legislativo 1302/86, de 28 de junio, de EIA (BOE 30 de junio de 1986) y del Reglamento 1131/1988, de 30 de septiembre.

A su vez la Comunidad Valenciana, en función de sus competencias autonómicas, aprobaría el 23 de febrero de 1989 la **Ley 2/1989**, de 3 de marzo, de la Generalitat Valenciana, de Impacto Ambiental (DOGV 1021, de 8 de marzo de 1989) y su Reglamento de ejecución 162/1990, de 15 de octubre. La Administración Valenciana fue más allá de la Directiva y del Real Decreto, trasladando la EIA a los planes y programas de desarrollo y ordenación territorial³⁶⁸.

En 1997, la Directiva comunitaria fue sustituida por la 97/11/CE del Consejo, de 3 de marzo. La nueva Directiva amplía las actividades sometidas a EIA, debiendo transponerse en España en marzo de 1999. También se intenta que los procedimientos se reduzcan, de forma que pudiese insertarse en el ya visto

³⁶⁶ Seoáñez Calvo, M. *Ecología industrial: Ingeniería medioambiental aplicada a la industria y a la empresa*. Mundi-prensa. 1998. Pág. 34.

³⁶⁷ Seoáñez Calvo, M. *Ecología industrial: Ingeniería medioambiental aplicada a la industria y a la empresa*. Mundi-prensa. 1998. Pág. 389.

³⁶⁸ Martínez de la Vallina, J.J. *Guía básica para la elaboración de Estudios de Impacto Ambiental de los instrumentos de Ordenación Territorial*. Colección Manuales de Urbanismo. Ícaro (Colegio Territorial de Arquitectos de Valencia). 1999.

“control integrado de la contaminación”³⁶⁹. Finalmente fue transpuesta mediante la Ley 6/2001, de 8 de mayo, de modificación del Real Decreto legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de EIA (BOE 111, de 9 de mayo de 2001).

Queda todavía pendiente la transposición de la Directiva 2001/42 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente (DOCE L 197, de 21 de julio de 2001). Su adecuación al ordenamiento jurídico español plantea muchos problemas y conflictos de competencia entre las diferentes administraciones. Su fecha límite de transposición al ordenamiento jurídico español es el 21 de julio de 2004.

Vista la normativa sobre EIA, es necesario diferenciar varios conceptos:

- Como hemos dicho, el Impacto Ambiental es la alteración que produce una actividad en el entorno.
- El Estudio de Impacto Ambiental es un documento que sirve para la Evaluación de Impacto Ambiental.
- Por lo tanto, la EIA es el procedimiento con que cuenta la Administración para valorar el impacto de un proyecto en el medio ambiente, y poder obligar a la empresa a adoptar las medidas preventivas, correctoras y de control oportunas³⁷⁰.

De Miguel Perales³⁷¹, en base al Reglamento 1131/1988, de 30 de septiembre, toma la siguiente definición de la evaluación de impacto ambiental:

“[...] acto administrativo complejo de gestión o simple ejecución, que tiene como contenido una declaración de voluntad de la administración ambiental competente, y que permite estimar los efectos que la ejecución de un determinado proyecto, obra o actividad causa sobre el medio ambiente [...]”.

³⁶⁹ Directiva 97/11/CE, de 3 de marzo, por la que se modifica la Directiva 85/337/CEE, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente. (DOCE nº L 73, de 14.03.97).

³⁷⁰ Economía 3. *La gestión medioambiental en la empresa. El caso valenciano*. Fundación Cultural CAM. Valencia, 1995. Pág. 24.

³⁷¹ De Miguel Perales, C. *Derecho español del medio ambiente*. Civitas. 2000.

También Quintana López³⁷² muestra la efectividad de la EIA, pues estima que *“la evaluación de impacto ambiental y su trámite final, la declaración de impacto ambiental, es un instrumento jurídico de carácter sistémico, toda vez que permite la consideración global del conjunto de elementos o factores que pueden verse afectados por el proyecto sometido a evaluación, consideración que, por ello, tiene que ser interdisciplinar e integradora y que, además, se efectúa de forma transparente y participativa; esta caracterización de la evaluación de impacto ambiental, precisamente, es la que mantiene la propia jurisprudencia del Tribunal Constitucional, en cuya sentencia 13/1998 de 22 de enero, señala que «la evaluación del impacto ambiental aparece configurada como una técnica o instrumento de tutela ambiental preventiva -con relación a proyectos de obras y actividades- de ámbito objetivo, global o integrador y de naturaleza participativa»”*.

Esta EIA acompañará a los Planes Urbanísticos, pero también a determinadas licencias de actividades calificadas si quedan dentro del anexo de EIA. En cualquier caso, el titular del proyecto deberá presentar a la administración competente el “estudio de impacto ambiental”, que servirá de base al órgano administrativo de medio ambiente³⁷³ para pronunciarse a través de la “declaración de impacto ambiental”.

Con esa declaración, la autoridad competente (actualmente, la Conselleria de Territorio y Vivienda) autorizará o no el proyecto. Por ello, entiende De Miguel Perales que la EIA es un procedimiento de naturaleza accesorio, pues *“no es más que un elemento que forma parte de un procedimiento administrativo más amplio, que es el que tiene como finalidad el decidir sobre la concesión de la autorización para la actividad de que se trate”*³⁷⁴. Por ejemplo, el trámite de información pública

³⁷² Quintana López, T. Licencia de actividad y declaración de impacto ambiental en Castilla y León. Problemas de articulación. *Revista Interdisciplinar de Gestión Ambiental*. N° 40, abril 2002. Pág. 4.

³⁷³ En la Comunidad Valenciana, el órgano ambiental era en principio la Dirección General de Calidad Ambiental de la Conselleria de Medio Ambiente, pasando después a la Dirección General para el Desarrollo Sostenible de la misma Conselleria.

García Álvarez, A. *Guía práctica de Evaluación de Impacto Ambiental*. Amarú Ediciones. Salamanca, 1994.

³⁷⁴ De Miguel Perales, C. *Derecho español del medio ambiente*. Civitas. 2000.

de la EIA, según el Reglamento 1131, será el mismo que existe para la solicitud de licencia de actividad calificada.

Si comparamos el Anexo I del Decreto de EIA 162/1990, de 15 de octubre, del Consell con el Nomenclátor de actividades calificadas del Decreto 54/1990, se observa que la mayoría de actividades que precisan EIA son calificadas y principalmente industriales³⁷⁵. En el Anexo II figuran otras actividades que pueden acogerse a un procedimiento abreviado llamado “Estimación de Impacto”. Tanto las actividades del Anexo I como las del Anexo II van a determinar la necesidad de adjuntar a la solicitud de actividad calificada un Estudio de Impacto Ambiental, quedando supeditada la concesión de dicha licencia a la Declaración o Estimación favorable de Impacto Ambiental³⁷⁶.

La EIA será un instrumento muy útil para realizar más tarde la auditoría medioambiental, pues, como advierte Seoáñez³⁷⁷, el objetivo de ambos estudios es conocer el impacto generado por una determinada actividad empresarial. No obstante, como hemos podido observar, la EIA es un requisito obligatorio para obtener la autorización administrativa si se quieren realizar determinadas actividades, mientras que la auditoría medioambiental y los sistemas de gestión medioambiental son voluntarios.

En la relación de la EIA con la licencia de actividades calificadas, puede darse de nuevo una redundancia en las competencias y trámites, puesto que el mismo responsable que firma la EIA, firma también la calificación de la actividad. Martínez de la Vallina ha advertido que podría darse el supuesto de que, por ejemplo, la misma firma que estima válida la EIA informe desfavorablemente en el trámite de calificación.

³⁷⁵ Generalitat Valenciana. *Legislación medioambiental de la Comunidad Valenciana*. Valencia, 1996.

³⁷⁶ Economía 3. *La gestión medioambiental en la empresa. El caso valenciano*. Fundación Cultural CAM. Valencia, 1995. Pág. 27.

³⁷⁷ Seoáñez Calvo, M. *Auditorías medioambientales y gestión medioambiental de la empresa*. Mundi-prensa. Madrid, 1995.

Lo que sí es preceptivo es que si la EIA es negativa, o implica la implantación de medidas correctoras, se tenga en cuenta en la calificación de la actividad (Preámbulo LEIA). Semejante obligación tendrá el Alcalde que conceda dicha licencia con el informe de calificación de la actividad. El mismo caso lo encontramos en otras Comunidades Autónomas.

En Castilla y León, yendo más allá y quizás minando las competencias municipales, se ha conjugado la licencia de actividad con la EIA, de modo que *“limita las competencias resolutorias del Alcalde en todo aquello que debe ser objeto de consideración en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental mediante la declaración correspondiente, tanto cuando ésta tenga carácter negativo, lo que determina la denegación de la licencia de actividad, como cuando la declaración de impacto sea de **carácter positivo**, en cuyo caso debe determinar el otorgamiento de la licencia con inclusión de los condicionamientos ambientales que, en su caso, la propia declaración de impacto ambiental haya incorporado... la declaración de impacto ambiental, en aquellos supuestos en que sea exigible, sustituye el informe de la Comisión Provincial de Actividades Clasificadas...se deduce que la declaración de impacto ambiental negativa impone la denegación de la licencia de actividad, y cuando sea positiva implica el otorgamiento de la misma con, en su caso, las medidas correctoras que la declaración contuviere”*³⁷⁸.

No obstante, si bien se entiende en dicha Comunidad Autónoma que *“la Declaración de Impacto Ambiental es una actuación administrativa altamente cualificada en lo que se refiere a todos los aspectos que son objeto de consideración en la evaluación de impacto ambiental, por lo que su contenido no puede ser contradicho por el Alcalde con motivo de la resolución del procedimiento de otorgamiento de licencia de actividad...”*, otro tema es la competencia municipal que pueda afectar a su PGOU o a sus ordenanzas, pues *“cuestión distinta es la*

³⁷⁸ Quintana López, T. Licencia de actividad y declaración de impacto ambiental en Castilla y León. Problemas de articulación. *Revista Interdisciplinar de Gestión Ambiental*. Nº 40, abril 2002. Pág. 4.

*competencia decisoria del Alcalde para denegar la licencia de actividad, pese a que el proyecto hubiera sido objeto de declaración positiva de impacto ambiental, con fundamento en normas distintas de las que hayan tenido que ser consideradas por la Administración autonómica en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental. La interpretación y aplicación de esas normas son, a nuestro juicio, los límites que en este supuesto circunscriben las competencias resolutorias del Alcalde, límites que, dicho positivamente, permiten a este órgano municipal denegar la licencia de actividad cuando exista disconformidad entre el uso del suelo pretendido por el solicitante de la licencia de actividades con las previsiones del planeamiento urbanístico del municipio o con las ordenanzas municipales del mismo; si no es en la aplicación de normas urbanísticas u ordenanzas municipales, la eventual denegación municipal de la licencia de actividad será disconforme con la declaración positiva de impacto ambiental y, por ello, no ajustada a Derecho*³⁷⁹.

IV.4. Ordenanzas de las entidades locales

a) Ordenanzas de los municipios de la Comunidad Valenciana

El artículo 2 de la Instrucción del RAMINP trata del contenido de las Ordenanzas municipales en relación a las actividades calificadas. Además de disponer el emplazamiento de la actividad se encargarán de regular las condiciones complementarias de seguridad e higiene. Cuando sea una capital de provincia, un municipio de más de 50.000 habitantes o uno en el que predomine la

³⁷⁹ Quintana López, T. Licencia de actividad y declaración de impacto ambiental en Castilla y León. Problemas de articulación. *Revista Interdisciplinar de Gestión Ambiental*. Nº 40, abril 2002. Pág. 5.

actividad industrial³⁸⁰ será obligatorio que una Ordenanza regule los aspectos de las actividades calificadas.

Según esto, al menos doce municipios de la Comunidad Valenciana deberían contar con una Ordenanza que regulase las actividades calificadas. Estos municipios serían: las tres capitales de provincia (Valencia, Alicante y Castellón), los nueve municipios de más de 50.000 habitantes³⁸¹ (Alcoy, Benidorm, Elda, Elche, Gandía, Orihuela, Sagunto, Torrente y Torrevieja) y municipios altamente industriales, como Quart de Poblet³⁸², Paterna o Manises. Sin embargo, si bien muchos de ellos han dictado Ordenanzas relativas a problemas derivados de las actividades calificadas, como el ruido³⁸³ o los residuos, pocos cuentan con una Ordenanza propia de actividades calificadas. La mayoría, como Alicante, insertan estos procedimientos en Ordenanzas urbanísticas, cumpliendo al fin y al cabo el mismo objetivo, que es la protección del medio ambiente (dependiendo de la política del municipio).

Además, esos POU suelen detallar muy bien qué tipo de actividades caben en cada suelo, tomando como modelo el nomenclátor valenciano y su clasificación de niveles de molestia, insalubridad, nocividad y peligrosidad³⁸⁴. De esta forma, el

³⁸⁰ Actividades relativas a la transformación de materias primas en productos intermedios o finales. Producción que constituya la fuente principal de ingresos de la población.

MOPTMA. *Modelo de ordenanza municipal de protección ambiental*. Dirección General de Política Ambiental. Publicaciones MOPTMA, 1995.

³⁸¹ Datos del I.V.E. del 2001. En estos momentos, el municipio de Alzira habrá alcanzado probablemente los 50.000 habitantes. www.gva.es (actualizado a mayo de 2003).

³⁸² En este caso, por ejemplo, el Ayuntamiento de Quart de Poblet ha tenido en cuenta en sus normas municipales que algunas industrias, que existían antes en el tiempo, han visto cómo la zona residencial se aproximaba a ellas. De este modo, se les ha permitido que el ruido nocturno sea superior al determinado en el Nomenclátor del Decreto 54/1990. STSJCV nº 854, de 31 de mayo de 2000.

³⁸³ Como ejemplo, Ordenanza de Ruidos y Vibraciones de la Ciudad de Valencia de 27 de diciembre de 1996 (BOP nº 174, de 23 de julio). En cualquier caso, la ciudad de Valencia cuenta, además, con una Ordenanza de Actividades.

³⁸⁴ Ese detalle permite a los Técnicos saber si la ubicación es posible o no, y si el emplazamiento no está de acuerdo con las Ordenanzas municipales y Planes locales de urbanización, tanto del Plan Parcial como del Plan General, no permitiendo la instalación de este tipo de industrias, tanto por tamaño como por actividad, deberá rechazarse (STSJCV nº 1303, de 12 de septiembre de 2000).

planeamiento urbanístico podrá, si así se quiere, regular el emplazamiento de las actividades calificadas menos contaminantes.

Por otra parte, en algunos municipios se han delegado competencias de la calificación, y asimismo pueden delegarse por la Generalitat otras competencias diferentes a las relacionadas con la calificación. Según el artículo 7 de la LGVAC, para que esa delegación pueda llevarse a cabo deben cumplirse unos requisitos:

1. Que la delegación sea solicitada por el Pleno del Ayuntamiento u órgano correspondiente de la Entidad Local y remitida al Consell de la Generalitat Valenciana, a través de la Conselleria competente en razón de la materia.
2. Que el Municipio o Municipios incluidos en el ámbito de la Entidad Local tengan en vigor la Ordenanza de Usos y Actividades, Plan de Ordenación Urbana o normas subsidiarias de planeamiento.
3. Que la Entidad Local acredite disponer de los medios técnicos y personales precisos para el ejercicio de la competencia delegada.

Por ello, parece ser que en la Comunidad Valenciana se admite que las actividades calificadas deben estar reguladas en una Ordenanza propia, y a falta de ésta en el POU u otras normas de planeamiento.

El Ayuntamiento de Valencia cuenta, desde 1981, con una Ordenanza de Usos y Actividades (BOP de 28 de Abril de 1981), y en el municipio de Quart de Poblet (con actualmente más de 25.000 habitantes) sí que existe, desde 1984, una Ordenanza de Actividades Calificadas. Además, en muchos de estos municipios “más industriales” se ha delegado la calificación de las actividades en sus Ayuntamientos.

Estas Ordenanzas indicarán qué actividades deben instalarse forzosamente en zonas industriales, y bien en la ordenanza o en los POU se indicarán las limitaciones de potencia, superficie, ruidos y distancia a las viviendas. También pueden incluirse en las ordenanzas o en los POU las medidas correctoras

necesarias³⁸⁵. Ese tipo de Ordenanzas debería seguir básicamente como esquema el propuesto por la Instrucción del RAMINP:

- I. Disposiciones Generales:
 - a) Actividades excluidas.
 - b) Actividades afectadas por la Ordenanza.
- II. Clasificación de las afectadas:
 - a) Molestas.
 - b) Insalubres.
 - c) Nocivas.
 - d) Peligrosas.
- III. Emplazamiento:
 - a) Limitaciones en relación a edificaciones próximas.
 - b) Limitaciones en relación con la riqueza agrícola, forestal, pecuaria y piscícola.
 - c) Limitaciones especiales por la naturaleza de la propia industria.
- IV. Distancias según las actividades. Medidas correctoras:
 - a) Para evitar ruidos, vibraciones, humos o gases, olores, etc., que puedan producir incomodidades.
 - b) Para garantizar la salubridad de los habitantes.
 - c) Para evitar daños a la riqueza agrícola, forestal, pecuaria o piscícola.
 - d) Para garantizar la seguridad de las personas y bienes.
 - e) Las impuestas por los Planes de Urbanización.
 - f) Las que resulten necesarias por la excepcional importancia de la actividad.
- V. Determinación de competencias.
- VI. Normas de procedimiento.
- VII. Comprobación, Inspección.

³⁸⁵ Como ejemplo, STSJCV nº 615, de 21 de julio de 1995.

- VIII. Sanciones.
- IX. Régimen jurídico.
- X. Disposiciones adicionales.
- XI. Disposiciones transitorias.

A nivel global, el MOPTMA daba unas pautas generales en el año 1995³⁸⁶ para cualquier ordenanza que intentase proteger el medio ambiente:

* es conveniente reducir al mínimo la extensión y complejidad de la norma, dado que una ordenanza excesivamente ambiciosa en sus objetivos puede contribuir a generar un estado caótico de normas ambientales, solapadas con otras...;

* el análisis y diagnóstico previo, tanto de aspectos jurídicos como administrativos, institucionales, sociales y ambientales, aparece como indispensable;

* la efectividad de la ordenanza estará en relación directa con los esfuerzos posteriores para su adecuada gestión que los responsables del municipio dediquen a la problemática ambiental.

Sin embargo, parece que los municipios han sido poco proclives a dictar Ordenanzas, si bien la situación actual ha mejorado al integrar las cuestiones medioambientales al menos en los POU. Esa falta de regulación municipal puede verse reflejada en la conclusión de la STS de 28 de febrero de 1985, ante la falta de ordenanzas que regulen determinadas actividades calificadas:

“... Siendo la concesión de la licencia para el ejercicio de una determinada actividad (en el caso actual calificada como «molesta») -según reiterada Jurisprudencia- un acto reglado, resulta procedente otorgarla para la instalación ... solicitada, al no acreditarse impedimento alguno de índole urbanística para su otorgamiento y, además, estimarse suficiente por la Subcomisión de actividades clasificadas de la Conselleria del Interior de la Comunidad Autónoma de Valencia

³⁸⁶ MOPTMA. *Modelo de ordenanza municipal de protección ambiental*. Dirección General de Política Ambiental. Publicaciones MOPTMA, 1995. Pág. 262.

las medidas correctoras propuestas por el peticionario ...; sin perjuicio, en lo que respecta al funcionamiento ..., de que sea girada, antes de comenzar a ejercerse tal actividad, la oportuna visita de comprobación por el funcionario técnico competente, establecida en el artículo 29 del Reglamento de Actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas de 30 de noviembre de 1961, así como de las inspecciones que las Autoridades municipales y provinciales puedan también ordenar durante su funcionamiento a fin de comprobar el estricto cumplimiento de las condiciones exigidas en la licencia (artículos 35 al 41 del referido Reglamento) [...].

Y ello porque en opinión del mismo Tribunal y sentencia:

“[...] La concesión de las licencias no es discrecional, sino materia reglada, por lo que la facultad de los Municipios viene sometida al cumplimiento estricto de los requisitos y condicionamientos que el ordenamiento jurídico determine en cada caso para el que se requieran, es claro, que sólo en supuestos de excepcionalidad puede condicionarse el otorgamiento de aquellas para denegarlas, siendo inconcuso que la fracción entre el interés general, colectivo o de la comunidad, y el interés particular, para establecer la tutela del primero, debe descansar en motivos de singular alcance y relieve, pero no en meras y supuestas desviaciones en el ejercicio de los derechos subjetivos o en situaciones que pudieran ser fronteras con el abuso del derecho, puesto que de otro modo las facultades de carácter reglado se desvirtuarían en su propia esencia”.

b) Procedimiento de aprobación de las ordenanzas

El procedimiento para aprobar las ordenanzas consta de tres fases, recogidas en el artículo 49 de la LRBRL³⁸⁷:

³⁸⁷ MOPTMA. *Modelo de ordenanza municipal de protección ambiental*. Dirección General de Política Ambiental. Publicaciones MOPTMA, 1995. Pág. 268.

- aprobación inicial por el Pleno del Ayuntamiento³⁸⁸;
- información pública y audiencia a los interesados, con el plazo mínimo de 30 días para la presentación de reclamaciones y sugerencias;
- resolución de todas las reclamaciones y sugerencias presentadas dentro del plazo y subsiguiente aprobación definitiva por el Pleno. De todos modos, también es posible, desde la aprobación de la Ley 11/1999, de 21 de abril (BOE de 22 abril), que si no se hubiera presentado ninguna reclamación o sugerencia se entienda definitivamente adoptado el acuerdo hasta entonces provisional.

Por el artículo 70 de la LRBRL, la ordenanza (incluido el articulado de las normas de los POU) se publicará en el BOP, y posteriormente entrará en vigor en el plazo señalado (normalmente a los quince días de su publicación y habiendo obtenido el visto bueno de la Comunidad Autónoma).

c) La Ordenanza de Usos y Actividades del Ayuntamiento de Valencia

La Ordenanza se aplica a las actividades comerciales, de servicios o industriales, tanto públicos como privados que se ejercen en el término municipal de Valencia. Lógicamente, se acomoda a las determinaciones del POU vigente en cada momento.

Las actividades se clasifican en **inocuas y calificadas**, en razón de su posible repercusión sobre el entorno. Las **inocuas** las relacionaba la Ordenanza en su Anexo 2, en base a la Instrucción que desarrolló el RAMINP; pero ese nomenclátor lo derogó la Instrucción 1/83, aprobada por Orden de la Conselleria de Gobernación de 10 de enero de 1983 (DOGV de 25 de enero). Visto dicho Anexo, podemos encontrar actividades que tras el Decreto 54/1990 entran en el grupo de las clasificadas. Por ello, actualmente el Anexo 2 se entiende vigente en todo aquello que no se oponga al Decreto 54/1990.

³⁸⁸ Presidido por el Alcalde e integrado por todos los Concejales (artículo 22 de la LRBRL).

Las **calificadas** serán todas aquellas actividades susceptibles de producir incomodidades o molestias, de alterar las condiciones normales de salubridad e higiene del medio ambiente, de ocasionar daños a la riqueza pública o privada, o de implicar riesgos a personas o bienes. De lo contrario, serán inocuas.

El primer factor a considerar será el emplazamiento o ubicación de la actividad con respecto a las zonas urbanísticas establecidas en el planeamiento.

En segundo lugar, será necesario estudiar la ubicación del local donde se desarrolla la actividad con respecto al edificio propio y a los colindantes.

Por último, la clase determinará el carácter de la actividad en función de su naturaleza, objeto principal, importancia y efectos. Los factores determinantes a tomar en consideración serán los siguientes: a) Potencia motriz en relación con la superficie del local; b) Número de operarios; c) Volumen o almacenamiento; d) Producción de molestias e incomodidades; e) Peligrosidad; f) Nocividad; y g) Insalubridad. Las actividades se clasifican de este modo en:

- Clase Primera: Actividades artesanas que, incluidas en el repertorio de oficios artesanos, desarrollan prioritariamente operaciones de carácter eminentemente manual, pudiendo emplear a efectos auxiliares elementos de accionamiento electromecánico con potencia activa inferior a 3'750 Kw. y con plantilla de 1 a 5 operarios.
- Clase Segunda: Talleres, con operaciones de carácter manual, mecánico, físico o químico, con una razón de potencia instalada/superficie de 0'075 Kw. por cada m², empleando hasta 15 operarios. También podrán encuadrarse en este grupo aquellas actividades con menor potencia activa y más operarios, compensándose en esta circunstancia la relación Kw/operario, en razón de 2 operarios por cada 0'750Kw, disminuido hasta un límite de 25 operarios.
- Clase Tercera: Industrias, con operaciones de características similares a las anteriores, de mayor grado, con una razón de potencia instalada/superficie de 0'150 Kw. por cada m², empleando hasta 100

operarios. También aquellas actividades con menor potencia activa y más operarios, compensándose en este caso la relación Kw/operario en razón de 2 operarios por cada 0'750 Kw. disminuido, hasta un límite de 150 operarios.

- Clase Cuarta: Grandes industrias, con operaciones de cualquier índole, con una relación potencia instalada/superficie que exceda de las fijadas anteriormente.

- Clase Quinta: Almacenes calificados, independientes o anexos de otros, dedicados a la guarda y custodia de cualquier tipo de productos en cantidades superiores a 20 Kg. por m² útil del local, y cuyo funcionamiento resulte susceptible de originar molestias, peligros, insalubridades o nocividades. Los almacenes que alberguen sustancias o productos peligrosos se consideran siempre como calificados, independientemente del volumen de los mismos.

- Clase Sexta: Locales de reunión o de pública concurrencia, de más de 250 m² y capaces de albergar un número superior a 50 personas (salas de fiestas, locales de espectáculos, discotecas, algunos centros comerciales, etc.).

- Clase Séptima: Explotaciones agrícolas y pecuarias, que tienen por objeto la transformación de productos agrícolas en primer grado y la reproducción y crianza de ganado y otras especies animales.

Según la clase a la que se pertenezca, la ubicación se permitirá o no en determinadas áreas.

La Ordenanza también tiene otras particularidades en relación al procedimiento. Por ejemplo, según su artículo 127.2 *“Las licencias caducarán transcurrido un año desde la fecha de su concesión sin haberse iniciado el montaje de las instalaciones y cuando, comenzado este, se interrumpiese durante el plazo de un año”*. En el punto siguiente del mismo artículo se exceptúan de esta

limitación los supuestos de demora o paralización por causas de fuerza mayor u otras apreciadas por la autoridad competente.

Además, la Ordenanza da un plazo mayor para otorgar el “acta de comprobación favorable”, siendo de un mes en lugar de quince días. Esta peculiaridad se especifica con más detalle en el epígrafe IV.5.b), al tratar de las licencias provisionales.

IV.5. La concesión de licencias

a) Naturaleza jurídica de la licencia

La licencia, como cualquier acto administrativo, implicará, según el concepto jurídico-formal de Boquera Oliver, “*una declaración de voluntad que crea unilateralmente e impone consecuencias jurídicas a un sujeto o sujetos por presumirse iuris tantum su legalidad*”. Dentro de la clasificación de los actos administrativos de este mismo autor, la licencia de actividades calificadas podrá entenderse, bien un acto “permisivo”, bien un acto de “policía”³⁸⁹.

Como actos “permisivos” podemos incluir aquellos que permiten a sus titulares el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones. Por otro lado, el acto de “policía” limita o extingue las disponibilidades jurídicas de los administrados para conseguir un bien público. La licencia que tratamos no se limita a permitir el ejercicio del derecho a establecer una actividad, sino que, además, actúa como medida de control, pues, si no se cumplen sus condiciones,

³⁸⁹ Boquera Oliver, J.M. *Estudios sobre el acto administrativo*. Civitas. Madrid, 1988. Págs. 18 y 273 a 278.

la licencia se retirará. En este mismo sentido, Artiñano y Muñoz³⁹⁰ hablan de actos de “autorización” (los “permisivos”) y actos de “intervención” (los de “policía”).

El TS, ya en sentencia de 21 de septiembre de 1985, confirmaba:

“...el otorgamiento de licencias constituye una actividad administrativa sometida por entero al principio de legalidad, puesto que las mismas presuponen, no una transferencia de facultades a los administrados, sino una remoción de límites establecidos por el Ordenamiento para asegurar que el ejercicio de los derechos de los particulares no entre en conflicto con los superiores intereses de la sociedad y de los distintos Entes Públicos. De esta distinción se desprende el principio «pro libertate», recogido en el artículo 6-2.º del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 17 de Junio de 1955, y la carga, para la Administración, de motivar los acuerdos denegatorios de estas licencias, ..., en cuanto estas denegaciones constituyen una limitación o cercenamiento de derechos subjetivos de dichos particulares [...]”.

Unos años después, en sentencia de 19 de enero de 1993, el TS destaca:

“Mediante el otorgamiento de una licencia, el órgano administrativo municipal competente, tras la valoración de las circunstancias concurrentes en cada caso, suprime los obstáculos que pudieran dificultar el ejercicio de un derecho subjetivo con sujeción a las exigencias del interés público: de ahí que toda licencia sea también un acto preventivo o de control realizado con autoridad”.

El control de estas actividades vendrá a través de la autorización de una “licencia de apertura y funcionamiento”, dada por la administración pública competente, que recoge los requisitos y condiciones a cumplir³⁹¹. Como explica Romero Hernández³⁹², *“el «concepto» de licencia administrativa, por tanto, se ha fundado siempre en el acto reglado por medio del cual se autoriza a un particular*

³⁹⁰ Artiñano del Río, P.; Muñoz Fernández, S. *La protección municipal del medio ambiente: la licencia de actividades calificadas*. La Ley-Actualidad. Madrid, 1998. Págs. 86 y 87.

³⁹¹ Vizcaíno Sánchez-Rodrigo, P. *Introducción al Derecho del Medio Ambiente*. CTO Medicina, 1996.

³⁹² Romero Hernández, S. Las licencias municipales para el ejercicio de actividades por los particulares y el nuevo procedimiento de calificación ambiental en Andalucía. *Revista electrónica “Medio Ambiente y Derecho”*. Nº 4, noviembre 2000. Universidad de Sevilla.

para el ejercicio de un derecho preexistente, una vez comprobado por la Administración que dicho ejercicio cumple los requisitos legales o reglamentarios.”

En jurisprudencia más reciente, el TSJCV, en sentencia nº 1534 de 27 de diciembre de 2001, entiende que:

“Las licencias municipales, como manifestación de una intervención de la autonomía que de algún modo constriñen el ejercicio de las facultades inherentes a la titularidad de... una actividad industrial, no pueden imponerse más allá de los casos que expresamente se requieran o permitan por la normativa correspondiente”³⁹³.

Según Domper Ferrando³⁹⁴, el RAMINP utiliza varias técnicas de protección, que él clasifica en preventivas (las licencias, el emplazamiento, las medidas correctoras, la inspección previa y el libro registro), represoras (sanciones) y reactivas (la participación ciudadana, la formación). En las actividades calificadas, todas las medidas preventivas están fuertemente ligadas, siendo imprescindible la licencia.

Es preciso distinguir 2 licencias, o si se quiere dos trámites dentro de la licencia de actividad:

- * la licencia de la actividad como tal, es decir, de un “proyecto” de actividad;
- * la licencia de funcionamiento.

³⁹³ Jurisprudencia Contencioso-Administrativa seleccionada por Martínez Morales, J.L. *Revista Jurídica de la Comunidad Valenciana*. Ed. Tirant lo Blanch, nº 2. 2002. Pág. 409.

³⁹⁴ Domper Ferrando, J. *El medio ambiente y la intervención administrativa en las actividades clasificadas. Volumen II. La normativa del Estado y de las Comunidades Autónomas*. Civitas. Zaragoza, 1992. Págs. 159 y 160.

b) Licencias de actividad

Siguiendo a Romero Hernández³⁹⁵, “[...] en cualquier licencia para instalación o establecimiento de una actividad son evaluables los siguientes aspectos: URBANÍSTICO: emplazamiento y usos a tenor del Plan General o Normas Subsidiarias; SEGURIDAD: garantizar seguridad de terceros; SANIDAD: en cuanto a garantías de salubridad y salud; AMBIENTAL: que es propio de las actividades calificadas : insalubres, molestas, nocivas y peligrosas; por eso suelen exigirse tres copias del Proyecto técnico, uno para el propio expediente de la Licencia para verificar las condiciones de seguridad y sanidad, otro para que la Administración urbanística informe las compatibilidades de uso y emplazamiento, y otro para que la Autoridad competente califique la actividad a efectos ambientales [...]”.

La licencia de apertura para una determinada actividad clasificada, puntualiza el TS en su sentencia de 2 de octubre de 1995:

“Tiene por objeto evitar que cualquiera de estas actividades clasificadas, a realizar en un determinado edificio o conjunto de ellos, produzca incomodidades o altere las condiciones normales de salubridad e higiene del medio ambiente o impliquen riesgos graves para las personas y los bienes...”

Para obtener la licencia de apertura y establecimiento de una actividad calificada, la llamada “licencia de actividad”, el procedimiento estatal se recoge en los artículos 29 a 37 del RAMINP, y más específicamente en su Instrucción:

1. Opcionalmente, el interesado puede, previamente a iniciar los trámites, realizar una consulta al Ayuntamiento del municipio donde quiere ejercer la actividad, para asegurarse de que su solicitud tiene posibilidades de

³⁹⁵ Romero Hernández, S. Las licencias municipales para el ejercicio de actividades por los particulares y el nuevo procedimiento de calificación ambiental en Andalucía. *Revista electrónica “Medio Ambiente y Derecho”*. Nº 4, noviembre 2000. Universidad de Sevilla.

prosperar. Dicha consulta será respondida en un plazo máximo de 15 días³⁹⁶.

2. El procedimiento en sí comenzará con la instancia presentada por el interesado (artículo 29 del RAMINP). Esta solicitud de la licencia se hará al Ayuntamiento (dirigida al Alcalde), adjuntando el Proyecto Técnico y la Memoria descriptiva de la actividad³⁹⁷. La instancia contendrá el nombre y apellidos del interesado o su representante, domicilio para notificar, hechos y motivos, petición concreta, fecha y firma y, además, órgano al que se solicita, siguiendo los requisitos del artículo 70 de la LRJAPPAC³⁹⁸. Por otro lado, el Proyecto Técnico y la Memoria deben determinar como mínimo: titular de la actividad, objeto y características detalladas de la misma, epígrafe del nomenclátor en que se encuadra (o análogo), emplazamiento, proceso productivo específico, aspectos legales, perturbaciones potenciales y medidas correctoras (artículo 4 de la Instrucción)³⁹⁹. Las Ordenanzas municipales podrán ampliar estos requisitos. En ocasiones, el procedimiento también podrá comenzar a raíz de una denuncia (artículo 36 del RAMINP).
3. Si esta solicitud ha sido aceptada (ya que puede darse la situación de denegarse en base al artículo 30.1 del RAMINP), en 5 días desde la entrada de la solicitud en el Registro se tramitará el expediente municipal (artículo 30 del RAMINP y 4 de la Instrucción). Dicho expediente se

³⁹⁶ Artículo 4.2ª, de la Orden de 15 de marzo de 1963 por la que se aprueba una Instrucción que dicta normas complementarias para la aplicación del Reglamento de 1961.

³⁹⁷ Estos contendrán además, necesariamente en el caso de determinadas actividades (la mayoría industriales), un Estudio de Impacto Ambiental exigido por la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental y cuyo procedimiento se estudia en su epígrafe correspondiente.

³⁹⁸ **Artículo 70:** “1. Las solicitudes que se formulen deberán contener: a) Nombre y apellidos del interesado y, en su caso, de la persona que lo represente, así como la identificación del medio preferente o del lugar que se señale a efectos de notificaciones. b) Hechos, razones y petición en que se concrete, con toda claridad, la solicitud. c) Lugar y fecha. d) Firma del solicitante o acreditación de la autenticidad de su voluntad expresada por cualquier medio. e) Órgano, centro o unidad administrativa a la que se dirige...”.

³⁹⁹ El Proyecto y la Memoria se presentarán por triplicado. Si la actividad es de gran envergadura, se presentarán también croquis que detallen sus locales y su situación.

compone, cronológicamente, de un período de información pública⁴⁰⁰ de 10 días y notificación personal a los vecinos afectados⁴⁰¹, un informe de los Servicios Técnicos Municipales⁴⁰² (que lo emitirá en 10 días) y otro de la Corporación municipal. En total, según el RAMINP, el informe deberá estar listo en 30 días.

4. Ese expediente, conforme a los artículos 31 a 33, lo recoge el órgano autonómico⁴⁰³ o local (según las Comunidades Autónomas) para calificar la actividad. El informe resultante dirá si la actividad es molesta, insalubre, nociva, peligrosa, o dos ó más posibilidades al mismo tiempo⁴⁰⁴. Además, informará sobre las medidas correctoras que se presentan, pudiendo condicionar la concesión de la licencia a que se cumplan las sugerencias

⁴⁰⁰ La población municipal o “vecinos”, a partir de la Ley 4/1996, de 10 de enero, que modifica la LRBRL en relación con el Padrón Municipal, debe entenderse como “*el conjunto de personas inscritas en el Padrón*”. Por tanto, el transeúnte o el que esté empadronado en otro municipio no se considerará como vecino. Romero Saura, F.; Lorente Tallada, J.L. *El régimen urbanístico de la Comunidad Valenciana*. SPUPV. Valencia, 1996. Pág. 558.

⁴⁰¹ Según Catalán Sender, “*el trámite de publicación en el Diario Oficial es necesario, pero no suficiente en esta fase del procedimiento, ya que la notificación personal es requisito sine qua non en la misma... Por otra parte, dado que estamos ante licencias o autorizaciones de funcionamiento, la oposición por parte de posibles afectados no sólo será válida antes de la concesión de la licencia, sino también después, cuando el retraso esté justificado por imposibilidad de haber tenido conocimiento de la tramitación ab initio, es decir, se han convertido en vecinos con posterioridad... La Legislación distingue muy nítidamente dos supuestos, cuales son: por un lado, el de los vecinos inmediatos (en sentido “físico”), para los que se exige la notificación personal; y por otro lado, el resto de vecinos y demás personas que de uno u otro modo pudieren verse afectadas por la actividad, siquiera en menor medida que los anteriores obviamente, en cuyo caso para éstos valdrá la exposición al público en el Boletín Oficial correspondiente*”.

Catalán Sender, J. El trámite de notificación personal a lo “vecinos inmediatos” en el expediente de actividades clasificadas. Doctrina y jurisprudencia. *La Ley-Actualidad. Actualidad Administrativa*. Nº 9, febrero-marzo de 2000.

⁴⁰² Preceptivo y complementario. Yáñez Velasco, I. Relaciones entre el Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas y el Urbanismo. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*. Julio-agosto 2000. Pág. 944.

⁴⁰³ Como veremos más adelante, la mayoría de Comunidades Autónomas han creado su órgano competente a estos efectos en las llamadas Comisiones Provinciales.

⁴⁰⁴ Para Ortega Bernardo, la clasificación dependerá de los efectos y consecuencias de la actividad. Ortega Bernardo, J. Las licencias de actividad y funcionamiento en la reciente jurisprudencia de los Tribunales Superiores de Justicia. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*. Nº 184. Marzo 2001. Pág. 17.

que proponga⁴⁰⁵. Finalizado todo este informe de calificación, en un máximo de 45 días (artículo 4 Instrucción y 33 del RAMINP), será remitido al Ayuntamiento.

5. En función del informe, el Ayuntamiento (Alcaldía, o en otras ocasiones, como en el caso de municipios pequeños el Pleno del Ayuntamiento⁴⁰⁶) puede, en un plazo de quince días, conceder o denegar⁴⁰⁷ la “licencia de instalación”. Si hubiera denegación (artículo 33.3 del RAMINP), debe motivarse ésta en base a los POU o incumplimiento de ordenanzas municipales⁴⁰⁸. Si hubiera discrepancia entre el informe de la Comisión y el del Ayuntamiento se dará audiencia al Alcalde, para que en 10 días hábiles exponga sus razones. Durante este periodo quedará en suspenso el plazo del artículo 33 del RAMINP.

Contra la denegación de la licencia de apertura, el artículo 33.3 del RAMINP daba la posibilidad de interponer un recurso de alzada ante la Conselleria (antes al Ministerio de la Gobernación). Sin embargo, en la actualidad, y tal como exponen

⁴⁰⁵ Dicho informe es preceptivo, no subsanable, vinculante si es negativo o impone medidas correctoras y no vinculante caso de ser positivo. Yáñez Velasco, I. Relaciones entre el Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas y el Urbanismo. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*. Julio-agosto 2000. Pág. 943.

⁴⁰⁶ Domper Ferrando incluye diversas sentencias en las que el TS ha aceptado que la licencia la otorgue el Teniente-Alcalde por delegación o el Pleno del Ayuntamiento, si el Alcalde forma parte de él y no se opone, pero siempre reconociendo la competencia genuina del Alcalde y, por tanto, dando la posibilidad de variar el informe. Domper Ferrando, J. *El medio ambiente y la intervención administrativa en las actividades calificadas. Volumen II. La normativa del Estado y de las Comunidades Autónomas*. Civitas. 1992. Pág. 137.

⁴⁰⁷ Si el informe del órgano competente es desfavorable, deberá denegarla en todo caso. Sin embargo, puede haber informe favorable y que el Ayuntamiento deniegue la licencia. En cualquier caso, la decisión de la Comisión de Calificación solamente puede vincular al Alcalde en caso de ser desfavorable, o en cuanto a las medidas correctoras necesarias, nunca por ser favorable (excepción hecha en algunos casos, por ejemplo en vertederos de titularidad pública).

Domper Ferrando, J. *El medio ambiente y la intervención administrativa en las actividades clasificadas. Volumen II. La normativa del Estado y de las Comunidades Autónomas*. Civitas. Zaragoza, 1992. Pág. 110.

⁴⁰⁸ Incluso esta denegación por incompatibilidad con los planes de ordenación puede darse al comienzo del procedimiento, sin necesidad de tramitar el resto del expediente, tal como recoge el artículo 30.1 del RAMINP, siempre que sea una infracción **manifiesta**. Sin embargo, si bien es fundamental el cumplir la normativa urbanística para que se tramite el expediente, su cumplimiento no asegurará la concesión de la licencia. Yáñez Velasco, I. Relaciones entre el Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas y el Urbanismo. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*. Julio-agosto 2000. Págs. 933 y 945.

Artiñano y Muñoz, este precepto quedaría anulado en base a la autonomía municipal⁴⁰⁹ y a que con la LRJAPPAC 30/1992 sólo cabrá recurso ordinario de revisión.

De este modo, el recurso de reposición del artículo 42 del RAMINP contra las resoluciones del Alcalde, previo **necesariamente** al contencioso-administrativo - que apuntan los mismos autores, y que se varió en el artículo 7.2 de la Instrucción señalándose que dicho recurso lo pasaría la Alcaldía a la Comisión Provincial -, también ha sido derogado tras eliminarse de la LRJAPPAC, no siendo necesario, por tanto, interponer dicho recurso de reposición previo al contencioso-administrativo. Actualmente, tras la Ley 4/1999, de 13 de enero, ha vuelto a la LRJAPPAC como un recurso **potestativo** (artículos 116 y 117 de la misma Ley), eso sí, interpuesto, será necesario esperar su resolución para acudir al contencioso-administrativo.

Por último, el silencio administrativo en el supuesto de la licencia de actividad, transcurridos cuatro meses desde la solicitud o dos meses desde la denuncia, debe entenderse positivo (artículo 33.4 del RAMINP) si realmente hubiese prosperado (por ejemplo, si es compatible con el POU y las ordenanzas municipales). En la actualidad, y también por la reforma de la LRJAPPAC y concretamente por sus artículos 42 a 44, es innecesario en determinadas situaciones que para que este silencio administrativo pueda computarse se realice el trámite de denuncia de mora. Este trámite queda derogado, por ejemplo, en la

⁴⁰⁹ Artiñano del Río, P.; Muñoz Fernández, S. *La protección municipal del medio ambiente: la licencia de actividades calificadas*. La Ley-Actualidad. Madrid, 1998. Pág. 121.

LGVAC⁴¹⁰. Ahora bien, si las resoluciones parten de una Directiva Comunitaria (como puede ser la EIA), no podremos entender positivamente el silencio, sino que será necesaria una resolución expresa (aunque minoritarios, sería el caso de los expedientes que necesariamente deben contar con la EIA para obtener la de actividad).

La LGVAC, al igual que el RAMINP, establece un procedimiento para solicitar la correspondiente licencia. Lógicamente, ambos procedimientos son similares, puntualizando la LGVAC algunos aspectos en su artículo 2:

- El Alcalde podrá denegar la concesión de la licencia cuando no se ajuste a las normas establecidas en los POU o a las demás normas de competencia municipal. Si la solicitud sí que se ajusta a esa normativa, los técnicos municipales emitirán en un plazo máximo de 15 días un informe provisional. El expediente se someterá a un periodo de información pública de entre 10 a 20 días, en el que podrán manifestar su opinión personas físicas o jurídicas, asociaciones, entidades vecinales o quien lo considere oportuno. A los vecinos se les notificará personalmente⁴¹¹.
- Las alegaciones se unen al expediente, que se remite por duplicado a la Secretaría de la Comisión Provincial de Calificación, que será quien califique la actividad y examine los sistemas correctores de acuerdo con el

⁴¹⁰ En la Comunidad Valenciana, tras el Real Decreto 1/86 de 14 de marzo, viene además determinado por la Circular de 1 de diciembre de 1986 de la Conselleria de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes, sobre aplicación del Decreto 101/1986, de 30 de julio, del Consell de la Generalitat Valenciana, por el que se regula la tramitación de expedientes relativos a actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas en el ámbito de la Comunidad Valenciana. **Artículo 1:** *Las licencias o autorizaciones para la instalación, traslado o ampliación de Empresas o Centros de Trabajo de actividades que puedan ser calificadas como molestas, insalubres, nocivas y peligrosas se entenderán otorgadas por silencio administrativo positivo, sin necesidad de denunciar la mora, transcurrido el plazo de dos meses a contar desde la fecha de presentación de la solicitud, siempre que los interesados cursen sus peticiones debidamente documentadas y éstas se ajusten al Ordenamiento Jurídico.* (DOGV número 487 de 16.12.1986). Esta regla pasará después al artículo 5 de la LGVAC de la Comunidad Valenciana de Actividades Calificadas.

⁴¹¹ El trámite de audiencia «pretende facilitar al interesado el conocimiento de la totalidad del expediente y permitirle, consiguientemente, realizar una defensa eficaz y completa de sus intereses en base a lo actuado en el procedimiento» (García de Enterría). En Catalán Sender, J. El trámite de notificación personal a los “vecinos inmediatos” en el expediente de actividades clasificadas. Doctrina y jurisprudencia. *Actualidad Administrativa*. Nº 9, febrero-marzo de 2000. Pág. 3.

- informe de sus Servicios Técnicos. La LGVAC habla de un solo trámite de calificación, mientras que en el RAMINP se recogen “dos calificaciones”, una provisional y otra definitiva. Si todo está correcto, se remite al Ayuntamiento para que resuelva; si no, se dará audiencia al interesado para que corrija los fallos. En la actualidad, las Comisiones Provinciales de Calificación de Actividades vienen reguladas por el Decreto 43/1998, de 31 de marzo, del Gobierno Valenciano (DOGV nº 3224 de 17 de abril de 1998).
- Para aquellas actividades que generen residuos tóxicos y peligrosos, la licencia estará condicionada a la autorización o registro de productores de dichos residuos⁴¹² (considerados “pequeños” si los residuos no sobrepasan las 10 toneladas). En la Comunidad Valenciana se ha adaptado la Ley del 86 con una propia en el año 2000.

La LGVAC se aplica tanto a establecimientos como a instalaciones. La diferencia entre uno y otro caso es sencilla, pues mientras en los establecimientos la actividad industrial se ejercitará y desarrollará por personas físicas, en las instalaciones será indiferente que haya o no presencia humana⁴¹³.

Nótese en el procedimiento, como un elemento fundamental, la diferencia entre la legislación autonómica y la estatal en cuanto al orden temporal del trámite de información pública. En la estatal, el orden sería el siguiente:

a) **Información pública**, con notificación a los vecinos inmediatos. Artículo 30.2 del RAMINP.

b) **Informes Técnicos**. Artículo 30.2.b) del RAMINP.

Por el contrario, en la legislación autonómica el orden sería el inverso, conforme a los artículos 2.1 y 2.2 de la LGVAC:

⁴¹² Economía 3. *La gestión medioambiental en la empresa. El caso valenciano*. Fundación Cultural CAM. Valencia, 1995. Pág. 27.

⁴¹³ Siendo en este caso aplicable la Ley a una estación base de telefonía móvil digital. STSJCV nº 1534, de 27 de diciembre de 2001. Jurisprudencia Contencioso-Administrativa seleccionada por Martínez Morales, J.L. *Revista Jurídica de la Comunidad Valenciana*. Ed. Tirant lo Blanch, nº 2. 2002. Pág. 410.

a) Informe Técnico.

b) Información Vecinal.

El TSJCV entiende que:

“...La legislación autonómica, con buen criterio, invierte el orden de actuación, con ello pretende que los vecinos e interesados a la hora de hacer alegaciones conozcan tanto la normativa aplicable (no tienen por qué ser técnicos en Derecho) como los criterios Técnicos. En nuestro caso, con independencia de lo que se expondrá sobre los informes técnicos no se ha cumplido con la voluntad de la legislación autonómica al pasar directamente de la solicitud con el proyecto a la información vecinal”. (STSJCV nº 1962, de 2 de diciembre de 1999)⁴¹⁴.

Esta notificación a los vecinos inmediatos es imprescindible, pues como resalta Catalán Sender⁴¹⁵ *“...entendemos que dicha notificación no es sino una manifestación del principio de audiencia al interesado en el procedimiento administrativo, dicho fundamento y fines habrán de ser los mismos de este instituto. Por ello, siguiendo a Serrano Guirado, habremos de convenir que tal audiencia a los interesados supondrá una triple garantía: en primer lugar una «garantía de defensa del interesado», en segundo lugar, además de lo anterior, una «garantía de acierto en la resolución administrativa» ... y, en tercer lugar, una «garantía del interés público», por cuanto que mediante el trámite de audiencia se persigue que la Administración tenga información y capacitación bastantes en el ejercicio de los poderes y funciones que le están atribuidos”.*

En cuanto a qué notificación sería válida, el TS ha dictado en varias de sus sentencias que el trámite de notificación personal a los vecinos inmediatos implica no sólo la inclusión del anuncio en el BOP, sino también la notificación personal directa, pues la propia norma (el artículo 2 de la LGVAC) establece además de la

⁴¹⁴ Más detallado en Cano Murcia, A. *Manual de Licencias de apertura de establecimientos*, Pamplona, 1998, págs. 186 y ss.

⁴¹⁵ Catalán Sender, J. El trámite de notificación personal a los “vecinos inmediatos” en el expediente de actividades clasificadas. Doctrina y jurisprudencia. *Actualidad Administrativa*. Nº 9, febrero-marzo de 2000. Pág. 2.

exposición al público, la notificación personal a los vecinos inmediatos⁴¹⁶. En definitiva, lo que entiende el TS es que otro tipo de notificaciones, aparte la directa, que se incluyen en el artículo 59 de la LRJAPPAC, no serían válidas en este supuesto.

Por “vecino inmediato” no podemos entender cualquiera, sino que la jurisprudencia interpreta “inmediato” como sinónimo de “colindante”⁴¹⁷. Además, el ser o no propietario no es suficiente, sino que debe existir un daño real, se sea propietario o no. Por ejemplo, puede ser vecino colindante un arrendatario y no serlo el propietario que no resida habitualmente en ese domicilio o el heredero. En este sentido, la STSJCIV nº 952, de 1 de junio de 1999, estimó la falta de legitimación activa de unos vecinos por no acreditar su residencia ordinaria, constando su domicilio en otro municipio. Sin embargo, la doctrina del TS discrepa en este punto, ya que desde la STS de 18 de diciembre de 1979 entiende que todos los vecinos colindantes pueden quedar afectados, incluso los propietarios que no residan en esos inmuebles⁴¹⁸.

Una vez más, el TSJCIV trata de ajustar más el criterio, y en sentencia nº 1569 de 22 de octubre de 2000 señala que:

“Vecino colindante a efectos de actividades molestas debe entenderse aquel que pueda recibir molestias; aunque ciertamente no existe un criterio interpretativo de vecino inmediato, se puede tomar en sentido amplio siguiendo el criterio del Decreto 196/1997, de 1 de julio, del Gobierno Valenciano, por el que se regulan las especialidades que pueden introducirse en el horario general de los

⁴¹⁶ Catalán Sender, J. El trámite de notificación personal a los “vecinos inmediatos” en el expediente de actividades clasificadas. Doctrina y jurisprudencia. *Actualidad Administrativa*. Nº 9, febrero-marzo de 2000. Pág. 3.

⁴¹⁷ Catalán Sender, J. El trámite de notificación personal a los “vecinos inmediatos” en el expediente de actividades clasificadas. Doctrina y jurisprudencia. *Actualidad Administrativa*. Nº 9, febrero-marzo de 2000. Pág. 4.

⁴¹⁸ Catalán Sender, J. El trámite de notificación personal a los “vecinos inmediatos” en el expediente de actividades clasificadas. Doctrina y jurisprudencia. *Actualidad Administrativa*. Nº 9, febrero-marzo de 2000. Pág. 7.

Sobre la notificación hay que tener en cuenta, además, que se tendrá que realizar por un medio que pueda probarse (acuse de recibo, notificación por funcionario público, etc.).

*espectáculos, establecimientos públicos y Actividades Recreativas (... artículo 3.2.a), que para una concesión de horario especial se tiene que dar audiencia e información pública a los vecinos que residan en un **radio de hasta 50 metros del local...deberíamos de concluir que si para modificar el horario de un establecimiento es necesario dar audiencia a los vecinos que residan en un radio de cincuenta metros, con mayor motivo habrá que darles audiencia para la concesión de licencia a dicho establecimiento... vecino inmediato serán aquellas personas o grupo de personas que vivan en el mismo edificio o colindante de forma que, sean susceptibles de recibir el impacto del local directamente***".

Será además muy importante el Informe de Sanidad. Este Informe no se puede limitar a afirmar que el local cumple con las condiciones sanitarias. La Ley General de Sanidad 14/1986, de 25 de Abril, en su Capítulo III del Título II lleva como rúbrica "*De las competencias de las Corporaciones Locales*", y en el artículo 42.3 establece:

"No obstante, los Ayuntamientos, sin perjuicio de las competencias de otras Administraciones Públicas, tendrán las siguientes responsabilidades MINIMAS en relación al obligado cumplimiento de las normas y planes sanitarios: a) control sanitario del medio ambiente, contaminación atmosférica... y se completa b) control Sanitario de Industrias, actividades y servicios, transportes, ruidos y vibraciones; c) control sanitario de edificios y lugares de vivienda y convivencia humana"⁴¹⁹.

En el voto particular formulado en la STSJCV nº 733, de 29 de junio de

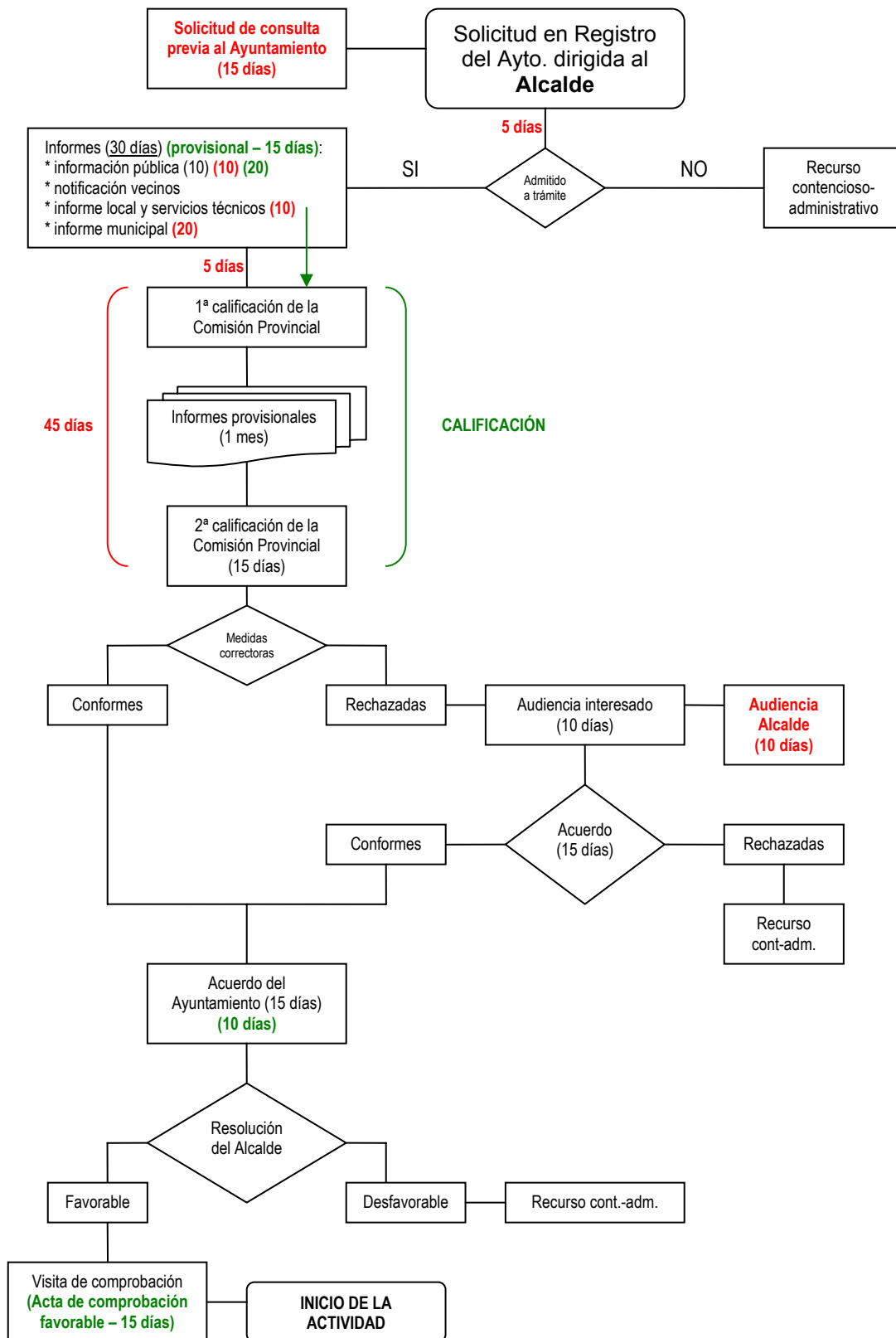
⁴¹⁹ Texto completo **artículo 42.3** de la LGS: "*No obstante, los Ayuntamientos, sin perjuicio de las competencias de las demás Administraciones Públicas, tendrán las siguientes responsabilidades mínimas en relación al obligado cumplimiento de las normas y planes sanitarios: a) Control sanitario del medio ambiente: Contaminación atmosférica, abastecimiento de aguas, saneamiento de aguas residuales, residuos urbanos e industriales. b) Control sanitario de industrias, actividades y servicios, transportes, ruidos y vibraciones. c) Control sanitario de edificios y lugares de vivienda y convivencia humana, especialmente de los centros de alimentación, peluquerías, saunas y centros de higiene personal, hoteles y centros residenciales, escuelas, campamentos turísticos y áreas de actividad físico deportivas y de recreo. d) Control sanitario de la distribución y suministro de alimentos, bebidas y demás productos, directa o indirectamente relacionados con el uso o consumo humanos, así como los medios de su transporte. e) Control sanitario de los cementerios y policía sanitaria mortuoria*".

1998, el Magistrado Narbón Lainez pone de manifiesto⁴²⁰ cómo la falta de esa inspección puede quebrantar el derecho a la salud de los demandantes recogido en el artículo 15 de la CE.

El informe de Sanidad se expende normalmente por el Jefe Local de Sanidad, y se da especial relevancia a las medidas de seguridad, sobre todo en materia de prevención de incendios e higiénico-sanitarias.

Como modelo, y en base al procedimiento estatal, podemos representar el procedimiento seguido en la Comunidad Valenciana con el siguiente diagrama de flujo (en negro se refleja el del RAMINP, en rojo las puntualizaciones de la Instrucción y en verde las de la LGVAC). Este **“Modelo del Procedimiento de Concesión de Licencia de Actividades Calificadas”** ha sido de elaboración propia, a partir de las normas citadas.

⁴²⁰ En base a un Estudio de los “Efectos del Ruido ambiental sobre la salud en medios urbanos y laborales”, publicado por la Generalidad Valenciana, Conselleria de Sanidad y Consumo, Monografías Sanitarias Serie D, nº 11. Valencia 1991, y al Estudio “La contaminación sonora. Evaluación, efectos y Control”, publicado por la Fundación Bancaixa. Valencia, 1994.



- licencias de nueva instalación

En la Comunidad Valenciana, varios Decretos adecuaron la aplicación del RAMINP, y esa regulación fue reflejada en el año 1989 en la LGVAC. Antes de su aprobación, cuando se aplicaba el RAMINP, ya el Decreto 101/1986, de 30 de julio, del Consell de la Generalitat Valenciana⁴²¹ organizaba la tramitación de expedientes relativos a actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas en el ámbito de la Comunidad Valenciana.

Anteriormente se había aprobado el Real Decreto Ley 1/1986, de 14 de marzo, de medidas urgentes administrativas, financieras, fiscales y laborales, que llevó como consecuencia, en el campo de las actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, la aplicación del silencio positivo, transcurridos dos meses desde la presentación de la solicitud sin necesidad de denuncia de mora (así lo recogería igualmente el artículo 5 de la LGVAC, señalando que “a efectos del silencio positivo, será de aplicación lo establecido en el Real Decreto Ley 1/1986, de 14 de marzo”).

La innovación que el Decreto 101/1986 de 30 de julio introdujo fue principalmente que la Comisión Provincial de Calificación de Actividades pudiese emitir su calificación, no sólo a la vista del expediente tramitado por el Ayuntamiento, sino también del proyecto y solicitud formulados por el interesado, y que el acuerdo de dicha Comisión, que se notifica directamente al solicitante, configurase la autorización que éste pudiera adquirir por silencio positivo.

Igualmente se dejó sin efecto la exigencia de imposición de tres multas consecutivas (artículo 40 del RAMINP), por reiteración de la infracción, para poder proceder a la clausura, lo que posibilitaba a la Administración actuante para moderar la aplicación de tal medida en atención a las circunstancias concurrentes.

Se determina también en el Decreto que las Corporaciones Locales, en la tramitación de las solicitudes de establecimiento de actividades que puedan ser

⁴²¹ DOGV nº 423, de 3 de septiembre de 1986.

calificadas como molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, o modificación de alguna existente, se ajustarán al siguiente procedimiento:

a) Presentada la solicitud en las oficinas del Ayuntamiento del término municipal correspondiente, el Alcalde, una vez informada favorablemente su ubicación urbanística⁴²² y admitida a trámite, remitirá inmediatamente a la Secretaría de la Comisión Provincial de Calificación de Actividades, un ejemplar del proyecto presentado.

b) Sin perjuicio de ello, la Administración Municipal continuará la instrucción del expediente mediante los trámites previstos, que para mayor brevedad y a los efectos de dar cumplimiento a las previsiones del Real Decreto Ley 1/1986, de 14 de marzo, se realizarán todos de forma simultánea, remitiendo más tarde el expediente completo a la citada Comisión Provincial a los efectos pertinentes.

La Comisión Provincial de Calificación de Actividades se reunirá para la calificación de las actividades a la vista de los proyectos y, en su caso, de los expedientes completos recibidos y de los informes de las Ponencias que hayan de dictaminarlos, en las que estarán representados los organismos que tengan una relación más directa con la actividad de que se trate. La calificación que haga la Comisión Provincial será siempre motivada (y vinculante si es negativa o impone medidas correctoras).

⁴²² Recordemos que el **artículo 4** del RAMINP establece que “*En todo caso, las industrias fabriles que deban ser consideradas como peligrosas o insalubres sólo podrán emplazarse, como regla general, a una distancia de 2.000 metros, a contar del núcleo más próximo de población agrupada*”. Este precepto ha llevado a dos interpretaciones jurisprudenciales. Por un lado, la que estima que la distancia del artículo 4 tiene carácter **indicativo** (pues, como vimos en el capítulo III, se puede recurrir a las excepciones de los artículos 15 y 20). Por tanto, si la actividad no se refiere a industrias fabriles, y no existen normas concretas de carácter urbanístico, puede ser reducida (STS 2 de octubre de 1995, 11 de octubre de 1976 y 25 de junio de 1981). Sin embargo, otra jurisprudencia más estricta sostiene que “debe entenderse aplicable a cualquier actividad **peligrosa**, con independencia de que sea o no fabril *strictu sensu*”. “...La finalidad a que atiende la propia exigencia de la distancia...es, obviamente, la de velar por la seguridad de las personas y cosas. ...sólo cuando pueda apreciarse, con el suficiente grado de seguridad, una eliminación o atenuación de los riesgos propios o característicos de la actividad que merece la calificación de peligrosa puede acogerse excepcionalmente una limitación de la distancia...” (STS 8 marzo 1996). STSJCV de 10 de enero de 1997.

Dentro de los cinco días siguientes a la fecha de la recepción del proyecto, o del expediente en su caso, por la Comisión Provincial de Calificación de Actividades, emitirán su informe los diversos Servicios Territoriales de la Generalitat Valenciana y organismos⁴²³ a los que se solicite, así como las Ponencias, transcurridos los cuales, la Comisión Provincial procederá a la calificación, en el sentido de examinar la garantía y eficacia de los sistemas correctores propuestos y su grado de seguridad.

La Comisión Provincial podrá aceptar o rechazar las medidas correctoras propuestas por el interesado. Si las rechaza, le dará audiencia en un plazo de diez días y adoptará el acuerdo definitivo que proceda dentro de los cinco días siguientes, devolviendo el expediente, en su caso, al Ayuntamiento, para que en el plazo más breve posible, y en el supuesto de instalación, traslado o ampliación de Empresas o centros de trabajo previstos en el artículo primero del **Real Decreto Ley 1/1986, de 14 de marzo**, antes de transcurridos dos meses desde la presentación de la solicitud en el registro municipal, otorgue o deniegue la licencia solicitada en consonancia con el acuerdo de la Comisión Provincial de Calificación de Actividades. Dicho acuerdo será comunicado al Ayuntamiento y directamente al particular solicitante. Si es negativo o impone medidas correctoras será vinculante. No obstante, si es positivo cabe que el Alcalde rechace la solicitud⁴²⁴. En ningún caso podrán concederse licencias provisionales mientras la actividad no esté calificada.

⁴²³ Por ejemplo, en el caso de vertidos a un río, se emitirá informe por la Confederación Hidrográfica del Júcar.

⁴²⁴ Por otro lado, en el caso de vertederos de utilidad municipal, la Conselleria no sólo informará la calificación, sino que ese informe será vinculante, sea positivo o negativo. Como ejemplo, la STSJCV nº 701, de 1 de julio de 1999, en relación a la clausura del vertedero municipal de Olocau, manifiesta la necesaria coordinación entre las administraciones al tratarse de: *“Una actividad (pública) de especial repercusión en el medio ambiente, respecto de la cual la competencia municipal no ha sido configurada por el ordenamiento jurídico de manera exclusiva, sino incardinando en todo caso un mecanismo de decisión previa o compartida con la Administración del Estado y, posteriormente, de la Comunidad Autónoma”*. Si los vertederos son privados, entonces estamos ante un caso diferente, en el que aplicaremos con todas sus consecuencias la LGVAC (en este sentido, STSJCV nº 443, de 17 de marzo de 2001).

Como puede comprobarse, todos estos trámites quedaron después reflejados en la LGVAC y continúan hoy vigentes.

Aunque el RAMINP establecía que si transcurridos cuatro meses desde la fecha de la solicitud de la licencia de actividad no hubiese recaído resolución ni se hubiese notificado la misma al interesado podría éste denunciar la mora simultáneamente ante el Ayuntamiento y la Comisión Provincial de Calificación de Actividades, y transcurridos dos meses desde la denuncia podría considerar otorgada la licencia por silencio administrativo, salvo en aquellos supuestos en que la Comisión hubiese notificado su acuerdo desfavorable y se hallare éste pendiente de ejecución por parte del Ayuntamiento, ya hemos indicado que, según el artículo 5 de la LGVAC, *“a efectos del silencio positivo, será de aplicación lo establecido en el Real Decreto Ley 1/1986, de 14 de marzo”*. Se aplicará el silencio positivo, transcurridos dos meses desde la presentación de la solicitud, sin necesidad de denuncia de mora.

Por tanto, en el caso de instalación, traslado o ampliación de Empresas o centros de trabajo previstos en el artículo primero del Real Decreto Ley 1/1986, de 14 de marzo, las licencias y autorizaciones que se entiendan otorgadas por silencio administrativo lo serán con las especificaciones, requisitos y condiciones establecidas por el acuerdo de la Comisión Provincial de Calificación de Actividades.

En conclusión, quedan sin aplicación en el ámbito de la Comunidad Valenciana, los artículos 31, 32, 33 y 40 del RAMINP, que se sustituyeron en su texto por lo establecido en el Decreto 101/1986, de 30 de julio.

De la aplicación del silencio administrativo trataremos en el punto f) de este mismo epígrafe.

- documentación exigible

Cuando todavía se aplicaba en RAMINP en la Comunidad Valenciana, la Orden de la Conselleria de Gobernación de 7 de julio de 1983⁴²⁵ aprobaba la Instrucción 2/1983, que establecía medidas para la agilización de los trámites administrativos en materia de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, indicando las directrices para la relación de los proyectos técnicos que acompañan a las solicitudes de licencias de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas. El principal propósito de dicha Instrucción es servir de guía y modelo para la redacción de los proyectos, pero también transmitir a los profesionales la necesidad de que sea aportado el mayor número de datos posibles.

Los proyectos técnicos que acompañan al expediente administrativo de licencia de actividad deberán ser redactados ajustándose a la finalidad que se pretende, concretando y especificando con toda precisión tanto las características generales de la actividad en cuestión como las de cada una de las partes o procesos en que se puede considerar descompuesta dicha actividad, no limitándose a enumerar con carácter general y abstracto las condiciones que deban cumplirse, sino detallando en profundidad las que correspondan a la actividad proyectada.

Las memorias deberán redactarse de forma específica para cada proyecto, conteniendo, al menos, todos los apartados que para su redacción se establecen en la Instrucción, a fin de permitir la correcta calificación de la actividad y, en su caso, el establecimiento de las medidas correctoras que sean adecuadas; en las instalaciones deberá indicarse el cumplimiento de la normativa especial que sea de aplicación en cada situación, especialmente el cumplimiento de aquellas normas que se refieren a la seguridad, por cuanto pueden tener el carácter de

⁴²⁵ DOGV nº 113, de 19 de julio de 1983.

medidas correctoras en actividades con riesgo de incendio o explosión, o de pública concurrencia, etc.; se relacionará la aplicación concreta de las normas de derecho a la actividad que se proyecta, describiendo las medidas correctoras que se emplearán, no siendo por tanto suficiente la inclusión en fórmulas genéricas que remitan a la normativa general aplicable; el proyecto deberá ser redactado y suscrito por facultativo competente, con el visado del Colegio Oficial correspondiente, así como los documentos técnicos complementarios que en su caso haya que aportar como consecuencia de los trámites de audiencia que se concedan.; la documentación escrita se presentará en formato normalizado UNE (A-4) y los planos doblados también a dicha dimensión, dotándolos con pestañas en su margen izquierda de manera que se facilite el desplegado y plegado de los mismos, todo ello debidamente encarpetao.

La Memoria deberá contener:

- Objeto del proyecto.
- Ha de indicarse, igualmente, si se trata de una nueva actividad o si, por el contrario, es una ampliación, traslado, reforma o, en último término, si se pretende legalizar una ya existente. En el supuesto de ampliación, traslado o reforma se aportarán los datos relativos a la licencia y -de ser posible- la fotocopia de tal documentación.
- Datos del titular de la actividad.
- Emplazamiento, consignando la calificación urbanística de los terrenos sobre los que se pretenda ubicar la actividad mediante la oportuna certificación municipal, en la que deberá constar la fecha de aprobación definitiva del documento de ordenación sobre el que se basa dicha calificación (Plan General, Normas subsidiarias del planeamiento o delimitación del suelo urbano), así como las Normas y Ordenanzas que resulten de aplicación para la zona.
- Edificios en general.
- Edificios en suelo urbano consolidado.

- Edificios fuera del núcleo de población, indicando siempre la distancia al mismo o al lugar habitado más próximo y a zonas de captación de agua, depósitos y fuentes naturales, así como la existencia en sus proximidades de centros escolares, sanitarios u otras actividades que puedan tener efectos aditivos, con expresión de su distancia⁴²⁶.
- Proceso industrial.
- Número de personas.
- Maquinaria y demás.
- Materias primas, productos intermedios y acabados.
- Combustibles.
- Instalaciones sanitarias.
- Ventilación e iluminación.
- Explicación acerca de la repercusión de la actividad sobre el medio ambiente.
- Ruidos.
- Vibraciones.
- Humos, gases, olores, nieblas y polvos en suspensión.
- Chimeneas, campanas y extractores.
- Gases, nieblas, polvos y olores en general.
- Riesgo de incendio, deflagración y explosión.
- Procedencia del agua potable: red municipal de abastecimiento, pozos, manantiales, aljibes o depósitos propios, empleo de camiones-cisterna...
- Composición de las aguas residuales. Pese a la existencia de alcantarillado municipal, puede ser necesario realizar una depuración previa al vertido

⁴²⁶ Los límites de distancia también pueden encontrarse en las normas urbanísticas, como el artículo 18 de la Ley Valenciana del Suelo No Urbanizable. STSJCV nº 181, de 16 de febrero de 2001. Jurisprudencia Contencioso-Administrativa seleccionada por Martínez Morales, J.L. *Revista Jurídica de la Comunidad Valenciana*. Ed. Tirant lo Blanch, nº 0. 2001. Pág. 311.

para evitar la contaminación química del efluente⁴²⁷ de la población o su sobrecarga con materia orgánica. Los aceites, grasas y, en general, cualquier líquido que no sean aguas residuales, si son arrastrados por éstas, serán separados previamente a su vertido y fijado su destino.

- Residuos sólidos: composición, modo de eliminación, evaluación de su cantidad y las medidas correctoras que procedan, con la autorización del lugar de vertido cuando fuera procedente.

En cuanto a los Planos, serán necesarios:

- Plano de emplazamiento del local en el que haya de situarse la actividad, a escala mínima 1:25.000. Este plano habrá de ser lo suficientemente explícito, aun en el supuesto de que el emplazamiento esté alejado del núcleo o núcleos de población.
- Plano de alineaciones, planta y alzado del edificio y sus colindantes, conteniendo las secciones suficientes para que sea posible apreciar las características de la actividad y su influencia sobre el entorno inmediato. La escala mínima a utilizar en este caso será la de 1:1.000, como mínimo.
- Plano de planta del local en el que se vaya a desarrollar la actividad, en el que se detallará la situación de las máquinas, servicios, mobiliario, distribución, lugares de almacenamiento, cabina de pintura, chimeneas de evacuación de humos, etc. Se situarán igualmente en este plano las medidas correctoras que se hayan previsto y sean precisas para efectuar una valoración precisa de la actividad.
- Cuantos otros planos se estimen convenientes.

⁴²⁷ Los efluentes industriales requerirán un tratamiento determinado según sean orgánicos, inorgánicos o de ambos tipos. Los inorgánicos pueden ser transformados en otros compuestos o ser separados si procede su destrucción. Los orgánicos son unas veces persistentes y otras biodegradables.

Lacalle Bayo, J. Soluciones actuales de tratamiento y eliminación de lodos. *Escuela Medioambiental de Verano (Libro de Ponencias)*. UPV-Fundación Biodiversidad. Valencia, 2002. Pág. 89.

- licencias sobre actividades anteriores

Como se ha venido repitiendo, la licencia de actividad no es ilimitada, sino que varía según las circunstancias. El TSJCV, en sentencia nº 417 de 30 de abril de 1998, lo deja claro al afirmar:

“El hecho de contar con una autorización para el ejercicio de una cierta actividad industrial en un concreto y limitado espacio físico no permite la ampliación omnímoda de ésta a otros terrenos anejos al objeto de incrementar las instalaciones existentes sin contar con licencia municipal de apertura”.

Al igual que cualquier licencia de funcionamiento, en cuanto es una autorización administrativa debe irse adaptando a los cambios de la actividad. Así, también lo recuerda en TSJCV en su sentencia nº 380 de 14 de marzo de 2001:

“Las licencias reguladas en la Reglamentación de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas o Peligrosas, tanto estatal (Reglamento 30-11-61) como autonómica (Ley 3/89 de 2 de mayo), constituyen un supuesto típico de las denominadas autorizaciones de funcionamiento que, en cuanto a tales, no establecen una relación momentánea entre Administración Autonómica y sujeto autorizado, sino que generan un vínculo permanente encaminado a que la Administración proteja adecuadamente en todo momento el interés público, asegurándolo frente a las posibles contingencias que puedan aparecer en el futuro ejercicio de la actividad; lo que implica que respecto a ellas se atenúan e incluso quiebran las reglas relativas a la intangibilidad de los actos administrativos declarativos de derechos, pues la actividad ha de estar siempre sometida a la condición implícita de tener que ajustarse a las exigencias del interés público, lo que habilita a la Administración para, con la adecuada proporcionalidad, intervenir en la actividad, incluso de oficio, e imponer las medidas de corrección y adaptación que resulta necesarias y, en último término, proceder a la revocación de la autorización cuando todas las posibilidades de adaptación a las exigencias del referido interés hayan quedado agotadas (SSTS de 22-2-76, 24-2-77 , 31-1-80

, 4-10-86 , 25-5-87, 19-2 y 11-10-88 , 10-6 y 29-7-92 , 22-9-95). Con tal doctrina se pone de manifiesto que cualquier vecino pueda instar de las Administraciones Públicas el cumplimiento de la legalidad vigente en cuanto a la adaptación de la actividad a las condiciones de la licencia...”.

Aparte del cambio de actividad, también puede darse un cambio en la titularidad de la actividad por venta o arrendamiento. En dicho supuesto, el nuevo titular deberá solicitar de nuevo la licencia, y de no hacerlo estaremos ante una actividad clandestina. Así lo pone de manifiesto el TSJCV en sentencia nº 635 de 10 de abril de 2002, que entiende ajustada a derecho una resolución de la Alcaldía de Valencia que estima denegada la licencia por cambio de titularidad, al no reunir los requisitos exigidos por la LGVAC, habiendo perdido su eficacia la licencia concedida al anterior propietario. En esta misma sentencia se completa la denominada “teoría de la vinculación permanente del ciudadano que obtiene una licencia con la Administración”, poniendo como ejemplo otra sentencia del TSJCV de 17 de febrero de 2000 que expone:

“«... El demandante parte de una concepción errónea de la licencia, es decir, su razonamiento es ‘obtuve licencia de actividad en 1978’ luego siempre que me ajuste a ella ninguna Autoridad puede requerirme o recriminarme ninguna actitud». La concepción estática de las licencias de actividad debe descartarse y, de la misma forma que un empresario no utiliza las mismas máquinas o proceso productivo a lo largo de veinte años sino que se adapta al mercado, a las licencias de actividad les ocurre lo mismo, deben adaptarse constantemente al momento en que viven, para ello están las Autoridades para fijarles plazos a través de normas jurídicas o individualmente como consecuencia de una Inspección; ... un médico que diese el mismo tratamiento a un paciente en 1978 que en el año dos mil probablemente sería acusado de negligencia por no adaptarse al progreso técnico y científico en medicina”.

“Incluso la Unión Europea se ha hecho eco del problema de la concepción estática de las licencias y, para las industrias más contaminantes, ha comenzando

con la Directiva 96/61/CEE del Consejo de las Comunidades Europeas, de 24 de septiembre de 1996, Relativa a la Prevención y al Control Integrados de la Contaminación (IPPC), donde se puede y se impone a las empresas controles periódicos y la utilización de la «mejor técnica disponible»... Significa lo expuesto que se trate de actividad inocua o calificada estará sometida...”.

- licencias provisionales

La licencia no podrá ser definitiva o, mejor dicho, no surtirá ningún efecto, mientras: a) no se haya llevado a término la inspección final de instalación (que vemos en el siguiente punto); y b) no se tengan otras licencias necesarias, como, por ejemplo, la de residuos o, evidentemente, la de obras. En la práctica, la autorización IPPC va todavía algo retrasada y no parece que esté incluida en todos los expedientes municipales.

Por tanto, la actividad calificada no podrá entrar en funcionamiento hasta que no se cumpla el trámite de obtener la licencia de funcionamiento. Cuando se habla de licencia provisional, a lo único que puede referirse esta denominación es al breve periodo de tiempo que pasa entre la concesión de la licencia a la actividad-proyecto y la visita de Inspección del Técnico municipal de la que resultará la otorgación o denegación del acta de comprobación favorable. Este breve periodo, en el caso de la Comunidad Valenciana, es de quince días.

Sin embargo, sí que es posible que las Ordenanzas municipales establezcan otros plazos que puedan dar lugar a periodos “provisionales” más extensos. De este modo, la Ordenanza de Usos y Actividades del Ayuntamiento de Valencia, de la que se ha tratado en el punto IV.4.c), en su artículo 144 establece:

“1. Una vez terminada la instalación, el peticionario deberá manifestarlo a la Administración Municipal, presentando certificación de final de instalación suscrita

por técnico competente, con indicación del expediente en que haya recaído resolución, practicándose por los Servicios Municipales, en el plazo de UN MES, vista la inspección de la que se levantará Acta, expresando, en su caso, la conformidad de la instalación con el proyecto objeto de la licencia.

2. En otro supuesto se señalarán las deficiencias observadas para que se subsanen en el plazo que al efecto se fije. La subsanación será comprobada en nueva visita de inspección”.

Por tanto, en la intervención del Ayuntamiento de Valencia esa inspección se podrá girar hasta pasado un mes, en lugar de quince días. Además, esa visita no tiene por qué ser la definitiva, pues de acuerdo con su artículo 145:

“Apreciándose deficiencias en la segunda visita de inspección practicada por los técnicos municipales, la Alcaldía dictará resolución en orden a la subsanación de deficiencias, sin que el plazo que se otorgue pueda exceder del que se hubiese concedido como resultado de la primera visita”.

En definitiva, pueden pasar dos meses sin que el acta de comprobación favorable se haya dictado. Como medida de precaución, el artículo 148 puntualiza que:

“Durante el periodo concedido al efecto para la subsanación de deficiencias, será posible precintar aquellos elementos que, aún legalizados, produzcan en su funcionamiento molestias, peligros y nocividades importantes”.

En resumen, la Ordenanza de Usos y Actividades del Ayuntamiento de Valencia da más facilidades para otorgar la licencia, pero no quiere decir que la actividad se pueda poner siempre en funcionamiento de cualquier manera, al menos en el caso de actividades industriales.

Cuestión diferente es si se trata de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas y Establecimientos Públicos. En esta situación se regulan con la nueva Ley de la Generalitat Valenciana 4/2003, de 26 de febrero, que entró en

vigor el 6 de junio de 2003⁴²⁸. En ese supuesto, la Ley sí especifica que si pasado un mes la visita de inspección para otorgar la licencia de funcionamiento no se ha realizado, podrá iniciarse la actividad en “régimen provisional”⁴²⁹.

c) Emplazamiento de la actividad. El informe urbanístico

Como ya se ha visto en el punto IV.3., es preciso reseñar la importancia de los POU. Previamente a solicitar la licencia de apertura y funcionamiento será necesario comprobar si el lugar físico o emplazamiento es apto para ejercer una actividad industrial. Como apunta Cano Murcia⁴³⁰, *“las actividades sujetas a licencia van a depender, en cada caso, de que las normas urbanísticas autoricen en un determinado lugar la actividad de que se trate, de tal forma que pese a ser posible el ejercicio de ésta, en la práctica no pueda autorizarse por contravenir las ordenanzas urbanísticas”*. Y en su misma línea, De Miguel Perales anota que *“según parece desprenderse de la STS de 2 de octubre de 1995, la ubicación de una actividad sin respetar la distancia mínima⁴³¹ exigible constituiría causa de simple anulabilidad de la licencia”⁴³²*.

El artículo 4 del RAMINP remite para el emplazamiento de las actividades calificadas a las Ordenanzas municipales y a los POU. En el caso de las industrias fabriles peligrosas o insalubres, el mínimo de distancia a la población será

⁴²⁸ Derogando la Ley 2/1991, de 18 de febrero.

⁴²⁹ Espioge Calabuig, J.L. Nueva Ley de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas y Establecimientos Públicos. *El Legajo. Revista del ICAV*. Nº 33, julio 2003. Págs. 18 y 19.

⁴³⁰ Cano Murcia, A. *Manual de licencias de apertura de establecimientos*. Aranzadi, 1999. Pág. 83.

⁴³¹ El artículo 4 del Reglamento señala que, *“en todo caso, las industrial fabriles consideradas como peligrosas o insalubres sólo podrán emplazarse, como regla general, a una distancia de 2.000 metros a contar del núcleo más próximo de población agrupada”*. El problema se presentará cuando, emplazada la industria, el núcleo de población va aproximándose a ella.

⁴³² De Miguel Perales, C. *Derecho español del medio ambiente*. Civitas, 2000.

necesariamente de 2000 metros⁴³³. A pesar de esta medida, más adelante el RAMINP incluirá varias excepciones, que son aprovechadas por los Ayuntamientos para, en la práctica, hacer prácticamente inoperable el cuidado de las distancias. Estas excepciones son las establecidas en los artículos 15 y 20 en relación a esas mismas actividades insalubres y peligrosas.

Así, en el supuesto de las actividades insalubres y nocivas, el artículo 15 del RAMINP determina que *“sólo en casos excepcionales podrá autorizarse, previo informe favorable de la Comisión provincial de Servicios Técnicos, un emplazamiento distinto del que, según el artículo 4 de este reglamento, haya de venir impuesto por las Ordenanzas municipales y Planes de Urbanización, respecto de las industrias fabriles”*.

Y para las peligrosas, el artículo 20 del RAMINP también permite lo siguiente:

*“Sólo en casos muy especiales, y previo informe favorable de la Comisión provincial de Servicios Técnicos, podrá autorizarse un emplazamiento distinto del que, según el artículo 4 de este reglamento, haya de venir impuesto por las Ordenanzas municipales y Planes de urbanización, respecto de las industrias fabriles consideradas como peligrosas, a condición de que se adopten las medidas de máxima seguridad que se requieran en cada caso”*⁴³⁴.

Por lo tanto, será preciso cumplir todos los requisitos que impone el RAMINP, aunque, como ya hemos visto, esos requisitos pueden ser ampliados (o incluso disminuidos⁴³⁵) tanto por las Comunidades Autónomas como por las entidades locales.

⁴³³ Paradójicamente, no se tiene en cuenta el crecimiento de los núcleos de población hacia estas industrias. En este caso, los Ayuntamientos pueden salvar esta deficiencia en sus Planes de Ordenación Urbana, aunque dependerá de la sensibilidad de dicho Ayuntamiento... Además, no todos los Tribunales dan la misma interpretación al concepto de “núcleo urbano habitable”.

⁴³⁴ En la práctica se aplican frecuentemente estas excepciones sin tener en cuenta la verdadera “excepcionalidad”.

⁴³⁵ Aunque la última palabra la tendrán los Tribunales de Justicia.

En cuanto a la jurisprudencia respecto a las distancias a núcleos de población, en la STS de 20 de septiembre de 1982 podemos entrever una solución más permisiva que la que años más tarde ha adoptado el TS. En este asunto se acoge en varias ocasiones a las excepciones de los artículos 15 y ss. del RAMINP (actitud seguida realmente en bastantes ayuntamientos).

“...Porque, aunque es cierto que la actividad de que se trata debe calificarse de peligrosa en función de sus potenciales características, es decir, sin consideración a medida correctora alguna, y que por tratarse de una industria fabril le es aplicable el artículo 4.º del Reglamento de Actividades en cuanto a distancias, no es menos cierto que dicho precepto establece una regla general que tiene sus excepciones derivadas de la eficacia de las medidas correctoras que se adopten, pues, si como dice el apartado c) de la regla 4.ª de la Circular 10 abril 1968, y si de la conjugación de las características potenciales de la industria, y de las medidas correctoras que a ella se incorporan resultase un grado de seguridad «aceptable», podrá utilizarse el régimen de excepción que prevén los artículos 15 y 20 del Reglamento, rebajando prudencialmente la distancia de 2.000 metros...”.

Incluso en este supuesto, el TS encuentra no ajustado a derecho el acuerdo de la Alcaldía que no permitía dicha actividad, pues entiende que *“su instalación ofrece plenas garantías de haber sido eliminados, dentro de los límites legales, los riesgos que pueden derivarse de su funcionamiento mediante las adecuadas medidas correctoras”.*

El artículo 2 de la LGVAC exige un informe urbanístico previo, que nunca puede ni debe consistir en un relleno de impresos rutinario.

“...Lo que se requiere del Arquitecto Técnico o Superior municipal es, en primer lugar, un informe sobre los usos en el lugar donde pretenda situarse la actividad, así como cualquier otra consideración conforme el Plan General de Ordenación Urbana o Normas Subsidiarias...” (STSJCV nº 1962, de 2 de diciembre de 1999).

Normalmente, lo que hará el Informe Urbanístico será comprobar que los datos del PGOU coinciden con los de la actividad que quiere ejercerse en un suelo específico, especialmente con los niveles ya apuntados de molestia, insalubridad, nocividad y peligrosidad.

Por tanto, en la realización del informe urbanístico tendremos presente qué es lo que establecen los POU que hemos estudiado en el punto IV.3.1.

Sobre la distancia al núcleo de población agrupada, las sentencias del TS han ido inclinándose cada vez más a defenderla, incluso en actividades ya en funcionamiento. En esta situación, como por ejemplo en la que se cita en la STS de 7 de mayo de 1998, se podrá acordar el traslado de la actividad. No obstante, en base a las Disposiciones Transitorias del RAMINP, procederá una indemnización al titular de la actividad, y ello porque *“...Si la industria estaba debidamente autorizada y por el cambio de planeamiento, por las circunstancias acreditadas de las viviendas existentes en la zona, se obliga al titular de la industria a su traslado a zona distinta del núcleo urbano, es claro, que cabe reconocerle al titular de la industria, la indemnización procedente por privarle del uso que tenía autorizado y que había motivado el correspondiente gasto e inversión, ...conforme a reiterada doctrina de esta Sala, que...ha declarado... que no puede alegarse un cambio objetivo de circunstancias cuando es la propia Administración la que lo determina, por ejemplo, una modificación de un Plan”*.

La excepción del artículo 15 del RAMINP, entiende el TS que debe estar justificada, constanding las causas y motivos por los cuales se utiliza este precepto que está pensado para “casos excepcionales”. De lo contrario, si aplicamos el artículo 4 del RAMINP, así como el 11.3 de la Instrucción, fijaremos rigurosamente la distancia de 2000 metros en el supuesto de instalaciones fabriles, incluso a pesar de que los POU dispongan otra cosa (STS de 24 de enero de 2002).

Podemos concluir con ello que en esta cuestión prevalece actualmente la protección al medio ambiente frente a la industria (aunque sólo cuando llegamos a los Tribunales...), pues *“ha de prevalecer la tutela de los bienes jurídicamente*

protegidos en materia de medio ambiente y de disciplina urbanística sobre el supuesto interés social...” (STS de 27 de septiembre de 2001).

d) Relación con la licencia de obras

Desde los años 20 era competencia de los Ayuntamientos la licencia de obras y servicios. En la posguerra, el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 1955 concretaba que la apertura de establecimientos industriales y mercantiles precisaría una licencia de apertura municipal, así como una licencia de obras⁴³⁶.

La relación entre la licencia de obras y la licencia de actividad se ha planteado desde el comienzo de la aplicación del RAMINP. En ocasiones, las actividades han pretendido una concesión automática de la licencia de actividad, escudándose en poseer licencia de obras u otro tipo de licencias.

En esta cuestión, el TS ya dictaminaba en sentencia de 21 de septiembre de 1985 lo siguiente:

“[...] No es la licencia de apertura la que tenga que subordinarse a la de obras, sino al revés, como manifiestamente se colige de lo reglado en el artículo 22.3º del citado Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales”.

En el mismo sentido se pronunció la STS de 17 de marzo de 1983.

Sobre la influencia de otras autorizaciones en el otorgamiento de la licencia, la STS de 16 de octubre de 1981 recogía que *“[...] Con base en una hipotética vinculación del órgano municipal, en primer término, al informe del Ingeniero del Ayuntamiento atribuyendo a éste conclusiones favorables a la petición de licencia, [...], materia ajena a la de índole urbanística que da cobertura legal a la denegación de la licencia, esto aparte de que ningún precepto legal o*

⁴³⁶ Yáñez Velasco, I. Relaciones entre el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas y el Urbanismo. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*. Nº 179. Julio-Agosto 2000. Págs. 121 y 122.

reglamentario confiere carácter vinculante para el órgano resolutorio a los informes de aquella clase tan sólo constitutivos de medio probatorio del orden pericial; y en la misma línea también carecen de relevancia, por su distinta naturaleza y función con respecto a la urbanística, cuantas autorizaciones pudiera haber obtenido el apelante de la Delegación de Industria tan sólo significativas en ámbitos de competencia perfectamente diferenciados”.

Tras haber obtenido la licencia de actividad, el siguiente paso será conseguir la licencia de obras; ambas pueden solicitarse conjuntamente. En este sentido, la jurisprudencia no es unánime, aunque parece razonable que la licencia de obras viniese en segundo lugar. Sí que es cierto que en ocasiones pueden tramitarse conjuntamente, por ejemplo, si el objeto coincide (como en las explotaciones mineras) o si la actividad va a realizarse en una edificación ya existente⁴³⁷. En este sentido, coincidimos con Ortega Bernardo en que, si se quieren tramitar juntas, salvo casos excepcionales, el bien jurídico protegido es diferente en ambas, pues la licencia de actividad aplica parámetros de control medioambientales, mientras que la licencia de obras los utiliza urbanísticos⁴³⁸.

Ya hemos indicado al tratar el requisito previo de ajustarse a los POU, que para que una actividad funcione necesitará tanto la licencia de actividad como la de obras para el espacio físico que vaya a ocupar, de tal forma, que careciendo de cualquiera de ellas no podrá obtener el certificado del artículo 6 de la LGVAC, y su funcionamiento no será posible. Las dos licencias, aun yendo por separado, están estrechamente relacionadas.

“La licencia de obras, desde la estricta perspectiva urbanística, ha de otorgarse si la obra o edificación proyectada está de acuerdo con las previsiones de la Ley del Suelo y de los Planes de Urbanismo en general [...]. La licencia de

⁴³⁷ Yáñez Velasco, I. Relaciones entre el Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas y el Urbanismo. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*. Julio-agosto 2000. Pág. 959.

⁴³⁸ Ortega Bernardo, J. Las licencias de actividad y funcionamiento en la reciente jurisprudencia de los Tribunales Superiores de Justicia. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, marzo 2001. Págs. 29 a 31, y 37.

apertura para el funcionamiento de una determinada actividad clasificada como molesta, insalubre, nociva o peligrosa tiene por objeto el evitar que cualquiera de estas actividades clasificadas, a realizar en un determinado edificio o conjunto de ellos, produzca incomodidades o altere las condiciones normales de salubridad e higiene del medio ambiente u ocasionen daños o impliquen riesgos graves para las personas y los bienes” (STSJCV nº 722, de 2 de mayo de 2000).

Sin embargo, es necesario obtener las dos para ejercer una actividad, no bastando sólo una de ellas. La sentencia nº 45 del TSJCV, de 13 de enero de 2000, lo pone de manifiesto al aclarar, en su suceso particular, que *“la calificación como suelo no urbanizable común no presupone la concesión de la licencia municipal para la realización de actividades extractivas, limitándose a no prohibirlas. En todo caso se trata de una actividad sujeta a licencia municipal, para cuya concesión [...], resultan preceptivos un proyecto de explotación, un estudio de impacto ambiental y un plan de restauración”.*

Olarte Madero, en STSJCV nº 1259, de 6 de septiembre de 2000, compara esta cuestión con el problema de “la gallina y el huevo”, y resuelve:

*“[...] La respuesta tanto a nivel legislativo como a nivel jurisprudencial es unánime en el sentido que se requiere tener **previamente** la licencia de actividad y posteriormente solicitar la licencia de obras para dicha actividad”.*

El TSJCV, en sentencias de 2 de diciembre de 1999, 10 de diciembre de 1998 y 26 de febrero de 2001 (nº 323), entre otras, expone que en el artículo 22.3 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, de 17 de Junio de 1955, se indica:

*“[...] Cuando, con arreglo al proyecto presentado, la edificación de un inmueble se destinara específicamente a establecimiento de características determinadas, **no se concederá el permiso de obras sin el otorgamiento de la licencia de apertura, si fuere procedente”.***

Ha existido algún sector doctrinal que se ha mostrado en desacuerdo con el criterio del Reglamento de Servicios, que al ser de 1955 lo han entendido

derogado o modificado. A pesar de esta oposición, la tesis no ha sido admitida ni legal ni jurisprudencialmente.

La LRAU, en su Disposición Adicional Cuarta, al tratar de los plazos para el otorgamiento de las licencias determina que *“las licencias para cualquier tipo de obras que, por disposición legal o reglamentaria, hayan de otorgarse junto a la correspondiente licencia de actividad, se someterán, con preferencia respecto a las reglas anteriores, al régimen procedimental específico de la licencia de actividad [...], es decir, si las obras son para una determinada actividad, es lógico que primero se obtenga la licencia de actividad, para luego, dar la correspondiente licencia de obras si fuere procedente”*.

También la jurisprudencia del TS, en sentencias de 20 de Marzo 1996, 21 de Mayo de 1996 y 10 de Marzo de 1998, resalta que *“...No se ha obtenido previamente la licencia de actividad que precede a la de obras, por lo que de otorgarse ésta sin la previa de apertura integraría un funcionamiento anormal de la Administración que puede generar en una responsabilidad patrimonial, pues debe cerciorarse de que la actividad a desarrollar puede estar comprendida o afectada por el Reglamento de Actividades de 30 de Noviembre de 1961, de tal forma que en beneficio de Administración y administrado debe evitarse autorizar una obra como simple medio para ejercer una actividad sin estar seguros de que será viable legalmente el ejercicio de la misma...”*.

Lo más conveniente sería solicitar en primer lugar la licencia de actividad (establecimiento); obtenida esta, la de obras; y, en último lugar, la de funcionamiento. De este modo, la licencia de actividad calificada lograría plenamente sus efectos.

e) Licencias de funcionamiento. El acta de comprobación favorable

En el procedimiento estatal, autorizado el establecimiento de la actividad se realiza una “visita de comprobación” por el técnico del órgano competente, recogida en el artículo 34 del RAMINP. Si hay alguna irregularidad se concede un plazo para solucionarla. Cuando la comprobación se da por buena, el Alcalde otorgará la “licencia de apertura y funcionamiento”, o lo que, en base al artículo 13 de la Instrucción, llamaríamos “acta de comprobación favorable”. En la Ley Valenciana, como ya veremos, también se denomina “acta de comprobación favorable”⁴³⁹.

Si es desfavorable, se aplica el artículo 36 del RAMINP. Algunos autores opinan que ambas licencias, la de instalación o actividad y la de apertura o funcionamiento, son una sola con 2 fases, pues la segunda es consecuencia de la primera, y la primera no será eficaz sin la segunda⁴⁴⁰. También pensamos que se trata de dos trámites ineludibles dentro de la misma licencia.

En el Preámbulo de la LGVAC se recoge igualmente que es imprescindible la obtención del “acta de comprobación favorable” antes del inicio de la actividad. Para ello se presentará un certificado de final de instalación en el que se especifique la conformidad de la misma a la licencia. Este certificado, según el artículo 6 de la LGVAC, se dará tras la visita de los técnicos del Ayuntamiento.

El TSJCV, en sentencia nº 417 de 30 de abril de 1998, puntualiza que “*las licencias de actividad no se logran de la forma –verbal y tácita- que propugna [...] al ser ineludible [...] disponer de un acto administrativo expreso o presunto (en su caso) que legitime el funcionamiento de la actividad de que se trate*”.

También en STSJCVCV nº 443, de 17 de marzo de 2001, apuntando al artículo 6 de la LGVAC, se recuerda que “*el artículo 6 de la ya citada Ley 3/1989 dispone:*

⁴³⁹ Artiñano del Río, P.; Muñoz Fernández, S. *La protección municipal del medio ambiente: la licencia de actividades calificadas*. La Ley-Actualidad. Madrid, 1998. Pág. 128.

⁴⁴⁰ Ortega Bernardo, J. Las licencias de actividad y funcionamiento en la reciente jurisprudencia de los Tribunales Superiores de Justicia. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, marzo 2001. Pág. 219.

1. Otorgada la licencia, la actividad no podrá comenzar a ejercerse antes de que se haya expedido el acta de comprobación favorable por parte del Ayuntamiento, que deberá tramitarla en un plazo de quince días, contados a partir de la solicitud de comprobación que haga el interesado. 2. Para obtenerla, el interesado deberá solicitar del respectivo Ayuntamiento que efectúe la oportuna visita de comprobación. Dicha solicitud irá acompañada de una certificación del técnico director de las instalaciones, en la que se especifique la conformidad de las mismas a la licencia que las ampara, así como la eficacia de las medidas correctoras. Si el Ayuntamiento no expidiera el acta de comprobación en el plazo señalado, la actividad podrá empezar a ejercerse siendo bastante la simple notificación del interesado en el Ayuntamiento que inicia la actividad...”.

Entre otras, la STSJCV nº 1426, de 18 de noviembre de 1998, falla que “*su carencia, determinaría la nulidad del expediente completo desde el inicio; ésta es la tesis mantenida por el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, entre otras muchas en su reciente Sentencia núm. 980/1997, 6 octubre 1997*”.

El acta de comprobación del artículo 6 de la LGVAC es un elemento esencial y pieza clave en el funcionamiento de una actividad calificada. Como señala la sentencia nº 1116, de 6 de Noviembre de 1997:

*“La Licencia de Actividad no es mero documento que adorna las paredes de los establecimientos públicos o sirva para recaudar tributos municipales, se trata de un documento que acredita a la sociedad que ha existido un proyecto **contrastado** por técnicos municipales y unas obras también contrastadas por técnicos municipales”.*

En la misma dirección se pronuncia la STSJCV nº 1511, de 31 de octubre de 2001. Hasta ese momento:

“Lo que ha hecho el Ayuntamiento ha sido verificar un proyecto sobre papel, pero el acta de comprobación se verifica in situ, es decir, es el momento de examinar que la realidad del local coincide con el Proyecto Técnico previamente

calificado, por ello la Ley Valenciana habla de comprobar [...] (verificar, constatar una realidad). Esa función en modo alguno puede calificarse de requisito formal y su incumplimiento puede dar lugar a responsabilidad de los técnicos municipales (funcionarial, administrativa e incluso penal) y a responsabilidad por parte de la Administración, si esa comprobación no se ha llevado a cabo o se ha hecho superficial o deficientemente, con independencia de la responsabilidad del Técnico del Proyecto o de la del titular de la Actividad”.

Si la comprobación del técnico no coincide con el Proyecto presentado en extremos importantes, que no puedan mejorarse fácilmente, no se concederá acta de comprobación favorable. Como muestra de ello, la STSJCV nº 1199, de 23 de julio de 2001, afirma la resolución denegatoria de licencia de funcionamiento del Ayuntamiento de Real de Montroy por no ajustarse el proyecto inicial a la realidad.

También el TSJCV, en sentencia nº 635, de 10 de abril de 2002, distingue entre “...«Licencia de actividad» y «licencia de apertura» [...] como premisas interconectadas, cuando se pide una licencia de actividad [...] y se sigue el procedimiento de la Ley 3/1989, de Actividades Calificadas, cuando la licencia es concedida «...desde ese momento hay un reconocimiento de derechos, la persona que ha obtenido la licencia puede ejercer la actividad en el local para el que ha solicitado la licencia ...», ahora bien, la Administración hasta ese momento ha operado sobre una base teórica, que en este caso sería el proyecto presentado y lo que pretende el artículo 6 de la Ley 3/1989 es que la actividad que se va iniciar coincida con la licencia obtenida, aquí ya opera sobre la realidad, pretendiendo el legislador que ambas sean coincidentes, de no serlo la actividad no se puede iniciar [...].

Cuestión distinta es «... obtenida una licencia de actividad necesariamente el adquirente debe hacerla operativa ...», la respuesta es negativa porque se trata de un derecho y, como todo derecho es renunciable, lo que no se puede es renunciar a hacer operativa la licencia y poner en marcha la actividad porque la única interpretación correcta es la que da el Ayuntamiento [...], «... no quiere

renunciar a la actividad sino a poner en marcha las medidas correctoras que constaban en su propio proyecto [...]”.

Por tanto, tras la licencia de apertura, la licencia de obras y otras licencias necesarias, la licencia de actividad quedará completada con el acta de comprobación favorable, que permitirá definitivamente iniciar la actividad.

También es muy importante contar con esta acta en el arrendamiento de actividad, pues, como ya hemos dicho al comentar las actividades que ya están instaladas, el artículo 6.4 de la LGVAC dicta que *“en caso de cambio de titularidad de licencia de la actividad calificada, y siempre que se cumplan los requisitos exigidos para la concesión de la misma y que no implique cambio de domicilio, el Ayuntamiento la concederá, previa solicitud y comprobación por los servicios técnicos municipales”.*

Podríamos detallar, por consiguiente, tres pasos necesarios hasta la puesta en marcha de la actividad:

1. Licencia de apertura de la actividad (o, según la Ley, licencia “de actividad”), que está basada más bien en un “proyecto”.
2. Licencia de obras y otras licencias.
3. Licencia de “funcionamiento” con el acta de comprobación favorable. Sólo entonces podremos decir que la “licencia de actividad” surte TODOS sus efectos y la actividad comienza realmente a ejercerse. La licencia ya no tiene sólo en cuenta un proyecto, sino también una realidad.

f) El silencio administrativo

Desde los años 80, el TS ha aplicado la teoría de desestimar el silencio positivo cuando, de todos modos, aunque hubiese existido un acuerdo expreso, no se hubiese conseguido la licencia por estar esta actividad fuera de lo que exige el

ordenamiento jurídico. Normalmente, el silencio no favorece la actividad debido a incompatibilidades con las ordenanzas municipales o los POU (STS de 21 de junio de 1985), incluso posteriormente a la concesión de la licencia (ya establecido en STS de 11 de marzo de 1975, 23 de febrero de 1976 y 15 de octubre de 1981).

La STS de 18 de diciembre de 1985, recogiendo la doctrina de las sentencias de 14 de octubre de 1977 y de 9 de diciembre de 1964, da otras razones:

“...La presunción de autorización presupone lógicamente un expediente no viciado y completo, lo que impide a la institución del silencio positivo operar cuando existan vicios esenciales de nulidad, lo que aquí podría entenderse se da en la fase última del expediente, sino porque la regla citada establece que han de transcurrir cuatro meses desde la solicitud -que aquí no se da- y que de otro lado excluye los supuestos en que la Comisión hubiera notificado su acuerdo desfavorable y se hallase pendiente de ejecución por parte del Ayuntamiento, circunstancia que sí se da, y puesto que el dictamen citado es vinculante para el Ayuntamiento, no existe silencio, existe denegación expresa, sin perjuicio de que como hemos visto también el Ayuntamiento denegó en su día la licencia”.

Como hemos ido señalando, en el supuesto del silencio administrativo, de su plazo, de la denuncia de mora, etc., la Comunidad Valenciana lo ha terminado aclarando del siguiente modo, recogido en la sentencia del TSJCV nº 493, de 21 de marzo de 2001:

“En cuanto al silencio administrativo, nos encontramos que el depósito de materiales de construcción es actividad calificada, no siendo de aplicación la Ley 3/1989, de Actividades Calificadas, al tratarse de una licencia solicitada en 1985 que estaba vigente el artículo 33.4 del Decreto 2414/1961, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, que establece que para el silencio administrativo “... transcurridos cuatro meses desde la fecha de la solicitud sin que hubiese recaído solución, ni se hubiese notificado la misma al interesado, podrá éste

denunciar la mora simultáneamente ante el Ayuntamiento y la Comisión Provincial de Servicios Técnicos, y transcurridos dos meses desde la denuncia, podrá considerar otorgada la licencia por silencio administrativo, salvo en aquellos casos en que la Comisión hubiere notificado su acuerdo desfavorable y se hallase éste pendiente de ejecución por parte del Ayuntamiento [...]". De ahí que la Jurisprudencia del Tribunal Supremo haya sido tajante en este punto, así en sentencia de la Sala Tercera, Sección Cuarta, de 4 de abril de 1997: "... en el referido RAM, los artículos 29 y ss. regulan el procedimiento para la concesión de licencia, previendo el artículo 33.4 que transcurridos cuatro meses desde la fecha de la solicitud sin que hubiese recaído resolución, ni se hubiese notificado la misma al interesado, podrá éste denunciar la mora simultáneamente ante el Ayuntamiento y la anterior Comisión Provincial de Servicios Técnicos, y transcurridos dos meses desde la denuncia podrá considerar otorgada la licencia por silencio administrativo, salvo en aquellos casos en que la Comisión hubiere notificado su acuerdo desfavorable y se hallase éste pendiente de ejecución por parte del Ayuntamiento. De manera que, en este aspecto, no puede compartirse el criterio del Tribunal de instancia cuando, para excluir el silencio administrativo positivo invocado, alude a la negativa de la Administración autonómica de que hubiese informado favorablemente la concesión de la licencia. Este no es un requisito para el silencio positivo de que se trata, aunque su acuerdo desfavorable tenga la virtualidad excluyente a que se ha hecho referencia. Conforme a reiterada jurisprudencia de esta Sala, el citado artículo 33.4 RAM, permite obtener la licencia por silencio administrativo positivo cuando concurren los siguientes requisitos:

- a) Que la petición esté debidamente documentada y que esté ajustada al ordenamiento jurídico.*
- b) Transcurso de cuatro meses desde la solicitud en tales condiciones, sin que se haya notificado al interesado la correspondiente resolución.*
- c) Denuncia doble de mora ante el Ayuntamiento y ante el Órgano de la*

Administración autonómica y transcurso de otros dos meses sin que nada se decida.

d) Que la aplicación del silencio no constituya un medio para conseguir lo que prohíbe el ordenamiento jurídico (SSTS 18 julio 1986, 3 marzo y 5 mayo 1987, 23 enero y 8 octubre 1988, 19 noviembre 1990 y 4 julio 1995, entre otras)..."

Siendo este suceso anterior a 1986, no podríamos aplicar esta doctrina a otros casos posteriores, ya que, conforme al artículo 5 de la LGVAC, sería de aplicación, por el contrario, lo establecido en el Real Decreto Ley 1/1986, de 14 de marzo.

Podemos distinguir en este asunto tres situaciones posibles en base a esta medida:

- Las licencias o autorizaciones para la instalación, traslado o ampliación de Empresas o Centros de Trabajo de actividades que puedan ser calificadas como molestas, insalubres, nocivas y peligrosas se entenderán otorgadas por silencio administrativo positivo, y sin necesidad de denunciar la mora, transcurrido el plazo de dos meses a contar desde la fecha de presentación de la solicitud, siempre que los interesados cursen sus peticiones debidamente documentadas y éstas se ajustan al Ordenamiento Jurídico.
- A las licencias y autorizaciones de instalación, traslado y ampliación de Empresas o Centros de Trabajo en las materias señaladas en el Anexo del Real Decreto Ley 1/1986, de 14 de marzo, les será de aplicación el régimen general del silencio negativo. Tal sería el caso, por ejemplo, de las instalaciones nucleares. De todos modos, el Real Decreto se refiere a la Ley de Procedimiento Administrativo, que ya fue derogada, y por tanto el silencio negativo ha dejado de ser la regla general en procedimientos administrativos, salvo que una Ley establezca lo contrario. Por tanto, sería más correcto aplicarle a esos sucesos el artículo 40 del RAMINP.
- Para los supuestos no contemplados en los párrafos anteriores será aplicable el régimen de silencio administrativo establecido en el artículo 3.3

del Decreto 101/1986, de 30 de julio, del Consell de la Generalitat Valenciana. Es decir, el ya visto del artículo 40 del RAMINP: *“Transcurridos cuatro meses desde la fecha de la solicitud sin que hubiese recaído resolución, ni se hubiese notificado la misma al interesado, podrá éste denunciar la mora simultáneamente ante el Ayuntamiento y la Comisión Provincial de Calificación de Actividades, y transcurridos dos meses desde la denuncia, podrá considerar otorgada la licencia por silencio administrativo, salvo en aquellos asuntos en que la Comisión hubiese notificado su acuerdo desfavorable y se hallare éste pendiente de ejecución por parte del Ayuntamiento”*.

Entendemos que en el caso del silencio positivo estaremos a lo establecido en la Ley Valenciana...”*siempre que los interesados presenten sus peticiones debidamente documentadas y éstas se ajusten al ordenamiento jurídico*” (STS de 18 de noviembre de 1999). Como ya ha ido reiterando el TS (entre otras, en sentencia de 28 de septiembre de 1998), incluso el transcurso del tiempo o la tolerancia administrativa no pueden suplir la licencia debidamente solicitada y ajustada. Afianzando este punto, la STS de 2 de octubre de 2000 determina:

“... La aplicación del artículo 5 de la Ley 3/1989 de la Generalidad, que se remite en cuanto al silencio positivo al Real Decreto Ley 1/1986 de 14 de marzo⁴⁴¹, no es susceptible de ser aquí objeto de control, al tratarse de una norma de derecho autonómico, no estatal, respecto de la cual, los Tribunales Superiores de Justicia son el supremo Juez, como se infiere de los artículos 58.4 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y 93.4 de la Ley Jurisdiccional”.

⁴⁴¹ Como ya se ha visto, el artículo 1 del Real Decreto Ley 1/1986 de 14 de marzo, reconoce que las licencias citadas en el mismo se entienden otorgadas por silencio positivo, sin necesidad de denuncia de mora, a los dos meses de la solicitud, **si estuvieren ajustadas al ordenamiento jurídico**.

IV.6. Controles posteriores

Conforme al artículo 4.1 de la LRBRL⁴⁴² y 35 y ss. del RAMINP, si en las revisiones periódicas la autoridad competente (local o autonómica) viese que no se están cumpliendo los requisitos de la licencia de actividad, en la función de “policía” que otorga esta licencia se podrán establecer multas o retirar la licencia temporal o definitivamente. Por ello se dice que esta licencia es “de tracto continuo”⁴⁴³, pues aun después de otorgarse se controla con posterioridad su cumplimiento, es decir, que la relación con la Administración no termina con la concesión de la licencia, sino que se mantiene en el tiempo.

Tampoco la clasificación en una de las categorías es permanente, puesto que puede variar dependiendo de las características del entorno, de si las medidas correctoras se cumplen o no, o de nuevos procesos productivos, tanto para bien como por incrementarse los efectos perniciosos de la actividad⁴⁴⁴.

El TS en sentencia de 22 de septiembre de 1995, ya apuntaba que *“la licencia municipal obtenida no es una especie de pasaporte que consagre definitivamente la actividad ni enerve el ejercicio posterior de facultades de inspección por los agentes locales”*.

Desgraciadamente, la Inspección no se cumple siempre. El ciudadano afectado es quien normalmente debe denunciar para que los órganos competentes actúen. En ocasiones, a pesar de esa denuncia, o la Administración no actúa o no lo hace con eficacia, sea por dejadez o por falta de medios. Como

⁴⁴² Ley 7/1985. **Artículo 4.1.:** *“En su calidad de Administraciones Públicas de carácter territorial, y dentro de la esfera de sus competencias, corresponden en todo caso a los Municipios, las Provincias y las Islas: ...f) Las potestades de ejecución forzosa y sancionadora”*.

⁴⁴³ Las autorizaciones de “tracto continuo” prolongan ilimitadamente su control sobre la actividad. Por el contrario, las de “tracto único” se aplican exclusivamente al inicio de la actividad, como la licencia de obras. Vera Jurado, D.J. *La disciplina ambiental de las actividades industriales*. Tecnos. Málaga, 1994. Pág. 131.

⁴⁴⁴ Domper Ferrando, J. *El medio ambiente y la intervención administrativa en las actividades clasificadas. Volumen II. La normativa del Estado y de las Comunidades Autónomas*. Civitas. Zaragoza, 1992. Págs. 127 a 129.

señala Alonso Pérez⁴⁴⁵, “no queda entonces otro remedio que acudir a la vía *jurisdiccional*”. Evidentemente, también será así cuando se ejercite una actividad calificada sin estar en posesión de esta licencia.

a) Medidas correctoras

Explica el TS, en su sentencia de 27 de febrero de 1996:

“El derecho al ejercicio de la actividad que la licencia habilita, surge a partir de la existencia de la licencia y en las condiciones que la misma establece...por tratarse de actividad molesta, las condiciones, las medidas correctoras, tratan de compatibilizar el derecho a la libertad de empresa con el derecho de los ciudadanos al descanso...”.

También los informes de la Comisión de Calificación de Actividades, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3 de la LGVAC, son vinculantes para la autoridad municipal por cuanto determinan la imposición de medidas correctoras, con las que, según establece el mismo artículo, “se anulen o reduzcan los efectos perniciosos o de riesgo”. Para la imposición de las medidas correctoras dicha Comisión *“tendrá en cuenta el emplazamiento de la actividad, el impacto medioambiental del entorno, usos de la edificación colindante y los efectos aditivos que puedan producir”* (STSJCV nº 722, de 2 de mayo de 2000).

Conforme al artículo 36 del RAMINP, *“Los Alcaldes, por propia iniciativa, así como por orden del Gobernador Civil o a propuesta de la Comisión Provincial de Servicios Técnicos, requerirán al propietario, administrador o gerente de las actividades a que se refiere este Reglamento para que en el plazo que se señale corrija las deficiencias comprobadas [...]. Salvo casos especiales, el plazo no podrá exceder de seis meses ni ser inferior a uno”*.

⁴⁴⁵ Alonso Pérez, M. “La protección jurídica frente a inmisiones molestas y nocivas”. *Actualidad Civil*, nº 22, mayo-junio 1994. Pág. 405.

Pasado este plazo, y según el artículo 37 del RAMINP, “...se girará visita de inspección a la actividad por el Jefe Provincial o local de Sanidad u otro funcionario técnico competente, según la calificación que se haya hecho por la Comisión Provincial, al objeto de la debida comprobación. Cuando no hayan sido corregidas las deficiencias señaladas, se hará constar mediante informe del funcionario que haya hecho la inspección, indicando las razones a que obedezca el hecho. A la vista de este informe, el Alcalde dictará resolución razonada concediendo o no un segundo e improrrogable plazo, que no excederá de seis meses, para que el propietario dé cumplimiento a lo ordenado. Si el Alcalde no cumplierse dicha obligación en el plazo de quince días corresponderá al Gobernador Civil adoptar las medidas oportunas”.

Las inspecciones de los técnicos municipales plantean en varias ocasiones el rechazo de las empresas. En primer lugar, por la simple posibilidad de realizarla sin formar parte de un expediente y, en segundo lugar, por la veracidad de sus datos.

Sobre el primer problema, “si es posible inspeccionar sin un expediente abierto”, la STSJCV nº 1691, de 23 de diciembre de 1998, apunta lo siguiente:

- Sobre la posibilidad de Inspecciones sobre actividades por Ingeniero Técnico Municipal, tanto el Tribunal Valenciano como el Tribunal Supremo entienden la existencia de un derecho-deber de la Administración de controlar de forma permanente las actividades molestas, nocivas, insalubres y peligrosas. Por ejemplo, en la STS de 9 de junio de 1998, se dice que “...No es atendible este argumento, porque, en primer lugar, supone desconocer el carácter y naturaleza de la licencia de apertura y funcionamiento de establecimientos o actividades potencialmente nocivas o peligrosas, pues estas licencias, a diferencia de las que suponen un control de un acto u operación determinada, tienen por objeto el control de una actividad llamada a prolongarse indefinidamente en el tiempo, denominándose por ello, doctrinalmente, licencias de funcionamiento, lo

que acarrea, como consecuencia, que la autorización y sus condiciones prolonguen su vigencia tanto como dure la actividad autorizada, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales ("Las Licencias relativas a las condiciones de una obra o instalación tendrán vigencia mientras subsistan aquéllas"); y ello hace surgir una relación permanente entre la Administración y el sujeto autorizado con el fin de proteger el interés público en todo caso frente a las vicisitudes y circunstancias que puedan surgir a lo largo del tiempo de funcionamiento de la actividad autorizada. Sobre esta base y a propósito de las licencias de apertura y funcionamiento antes citadas, la jurisprudencia ha reconocido que "la posibilidad de actuación en esta materia de los Ayuntamientos, como titulares de policía de seguridad, no se agota con la concesión y la revocación de las licencias de apertura, sino que, más bien disponen de unos poderes de intervención de oficio y de manera constante con la finalidad de salvaguardar la protección de personas y bienes (STS de 9 de diciembre de 1964), pudiendo imponer, en consecuencia, cualesquiera correcciones y adaptaciones que estimen necesarias (STS de 17 de diciembre de 1956; de 5 de noviembre de 1986, etc.); sin que ello suponga una ilícita vuelta contra los propios actos. Por consiguiente, hay que admitir respecto de estas licencias de funcionamiento la posibilidad, e, incluso, el deber de la Administración de modificar el contenido de la autorización inicialmente otorgada para mantenerlo correctamente adaptado, a lo largo de su vigencia, a las exigencias del interés público [...]"

- Posibilidad de Inspecciones en relación con la existencia de un expediente administrativo o expediente administrativo sancionador. Entiende el Tribunal que la vigilancia y control de las actividades calificadas no tiene necesariamente que ir unida a un determinado expediente administrativo, pues entra en la actividad ordinaria del municipio. Ante una denuncia de varios vecinos, es más lógico que se proceda a una Inspección previa para

su verificación que iniciar un expediente sancionador o de otro tipo de forma inmediata. El artículo 11 de la LGVAC otorga la competencia de inspección y control al Alcalde, que, lógicamente, la ejerce a través de los técnicos municipales.

En resumen, las medidas correctoras a llevar a cabo por una actividad serán exigibles de cualquier modo, existan o no denuncias vecinales (STSJCV nº 635, de 10 de abril de 2002).

En relación al segundo extremo, a la veracidad de los datos de la Inspección, la LRJAPPAC les atribuye presunción de veracidad en su artículo 137. También la jurisprudencia entiende que, salvo prueba en contrario, serán lógicamente imparciales⁴⁴⁶. Ahora bien, para ello será necesario que los datos se hayan tomado de modo minucioso para poder ser admitidos como prueba⁴⁴⁷.

“Los informes requieren un razonamiento de la ubicación en los distintos grados; de esos grados, dependen las diferentes medidas correctoras, de tal forma que la persona que lea los informes vea las premisas que han llevado a los técnicos a dar su informe” (STSJCV nº 1962, de 2 de diciembre de 1999)⁴⁴⁸.

b) Libros-Registro de actividades

La Disposición Adicional Primera del RAMINP habla de un Libro-Registro de las actividades calificadas existentes y de las que se vayan a instalar, que debería cumplimentar el Secretario de Ayuntamiento con las inspecciones que se vayan

⁴⁴⁶ STSJCV nº 514, de 4 de abril de 2001. Jurisprudencia Contencioso-Administrativa seleccionada por Martínez Morales, J.L. *Revista Jurídica de la Comunidad Valenciana*. Ed. Tirant lo Blanch, nº 0. 2001. Pág. 313.

⁴⁴⁷ Por ejemplo, en el caso del ruido habrá que hacer constar el equipo de medida, sistema de medición, lugar desde donde se mide, horas de toma de la muestra y resultados de la misma. STSJCV nº 531, de 6 de abril de 2001. Jurisprudencia Contencioso-Administrativa seleccionada por Martínez Morales, J.L. *Revista Jurídica de la Comunidad Valenciana*. Ed. Tirant lo Blanch, nº 0. 2001. Pág. 315.

⁴⁴⁸ Además, en esta misma sentencia el TSJCV puntualiza que *“...lo que deben proporcionar los Peritos son hechos y datos técnicos derivados de sus conocimientos y situación real, en modo alguno ser meros repetidores de la norma jurídica...”*.

realizando en el municipio. Pero estos libro-registro no suelen encontrarse⁴⁴⁹ de modo tan detallado, siendo una mera relación de las actividades calificadas inventariadas que lleva la Secretaría del Ayuntamiento, sin anotaciones de inspecciones posteriores (de oficio).

Según el modelo que se publica en el Anexo 3, en el Libro-Registro debe constar:

- Municipio.
- Provincia.
- Número de orden.
- Clase de actividad.
- Emplazamiento.
- Titular de la actividad.
- Calificación oficial de la actividad.
- Fecha de la licencia.
- Medidas correctoras impuestas.
- Observaciones.

Además, según el artículo 16 de la Instrucción, se deberán añadir dos campos más: uno para Inspecciones practicadas y otro para Sanciones impuestas. Estos libros se renovarán cada año.

En la práctica, el libro registro se lleva en las Secretarías de los Ayuntamientos para tener inventariadas las actividades calificadas. Sin embargo, los apartados de Inspecciones y Sanciones no suelen incluirse, pues los Ayuntamientos no siempre tienen los medios adecuados para inspeccionar, o si los poseen, el volumen de trabajo que acostumbran llevar los Técnicos no permite estas inspecciones de oficio, a no ser que vengan por vía de denuncia.

⁴⁴⁹ Domper Ferrando, J. *El medio ambiente y la intervención administrativa en las actividades clasificadas. Volumen II. La normativa del Estado y de las Comunidades Autónomas.* Civitas. Zaragoza, 1992. Pág. 173.

c) La responsabilidad administrativa

Las autoridades competentes (Generalidad Valenciana, Ayuntamiento), tan pronto detecten que alguna industria o local está incumpliendo la normativa vigente, tienen la obligación de impedirlo adoptando las medidas adecuadas, y de no hacerlo se convierten en corresponsables de la vulneración de la legalidad (artículo 12 de la Ley 30/1992: *“...la competencia es irrenunciable y se ejercerá precisamente por los órganos administrativos que la tengan atribuida como propia”*). El TSJCV, en sentencia nº 147, de 31 de enero de 2003, habla de “negligencia” municipal si, por ejemplo, se dan licencias que carecen de los presupuestos fácticos y legales para ser concedidas.

Esa responsabilidad dependerá de que haya una relación de causalidad entre la dejadez de la Administración y el perjuicio causado. Así, la STSJCV nº 952, de 1 de junio de 1999, determina:

“Antes de pasar, desde luego, al siguiente apartado expositivo que tiene por objeto establecer el vínculo existente entre la “supuesta” inactividad municipal y la transgresión de los derechos fundamentales a la inviolabilidad del domicilio e integridad física, resulta preciso determinar si, de forma veraz, la índole de los ruidos [...] ha debido ocasionar, con certeza e inexorabilidad, un perjuicio directo y trascendente al derecho de los ciudadanos”.

La Administración local es la principal encargada de controlar que la LGVAC se cumpla en la Comunidad Valenciana. Este es el sentido de, entre otras, la STSJCV nº 952, de 1 de junio de 1999, al destacar que *“el ordenamiento jurídico - se insiste - asigna de forma específica y explícita a las Administraciones Locales la potestad, y el correlativo deber, de ejercer una actividad de control de las actividades calificadas como nocivas, insalubres, molestas o peligrosas, sin que ese control pueda quedar excluido por el hecho de que el estricto cumplimiento de la normativa en cuestión parta de la afirmación de voluntad mantenida por la dirección empresarial o de los medios con que ésta cuente para*

hacer frente a las medidas garantistas vigentes en el ordenamiento jurídico. Es la propia Administración Local la responsable de asegurar a los ciudadanos que residen en las inmediaciones del establecimiento o de la industria de que se trate y a los terceros el ineludible respeto de las íntegras condiciones ambientales que constriñen esa actividad y que compatibilizan su ejercicio con el reconocimiento del derecho de los otros a disfrutar de un medio ambiente adecuado".

Además, la posibilidad futura de que se exija responsabilidad patrimonial al funcionario público está produciendo un cierto temor.

IV.7. Actividad sancionadora

a) Sanciones

Las sanciones por incumplimiento se recogen en los artículos 38 y ss. del RAMINP, así como en la Instrucción. Principalmente, las sanciones serán: a) multa; b) retirada temporal de la licencia; c) retirada definitiva. Serán adoptadas por los Alcaldes (artículo 15 de la Instrucción).

El artículo 38 del RAMINP señala que si pasado el plazo no se han adoptado las medidas correctoras, el Alcalde, a la vista del resultado de las comprobaciones llevadas a cabo, y dando audiencia al interesado, dictará providencia imponiendo alguna de estas sanciones:

- a) Multa.
- b) Retirada temporal de la licencia, con la consiguiente clausura o cese de la actividad mientras subsista la sanción.
- c) Retirada definitiva de la licencia concedida.

En la Comunidad Valenciana, el Preámbulo de la LGVAC estima que la retirada de la licencia evita aquellas actividades cuyo perjuicio cause un peligro efectivo o potencial a la salubridad pública o una degradación medioambiental.

Por otro lado, si la Generalitat (antes los Gobernadores Civiles) comprueba que existen en la provincia correspondiente actividades que no se ajustan al RAMINP, según el artículo 39 puede ponerlo en conocimiento del Alcalde para que proceda en consecuencia, y si éste no adoptase las medidas oportunas, podría sancionarle.

En el mismo escrito en que efectúe la notificación de las multas se concederá un nuevo plazo a los sancionados para que corrijan las deficiencias que motivaron la imposición de aquellas, al final del cual se girará visita de comprobación en la forma determinada en el artículo 37 del RAMINP, pudiendo retirarse la licencia y procediéndose, por tanto, a la clausura y cesación de la actividad (artículo 40 del RAMINP). Una vez más, conviene recordar que por el Decreto 101/86 se dejó sin efecto la exigencia de imposición de tres multas consecutivas, por reiteración en las faltas, que se incluye en el mismo artículo 40. Por tanto, al menos en la Comunidad Valenciana, basta que exista una multa para iniciar el expediente sancionador.

La LGVAC, en sus artículos 13 y 14, distingue entre faltas graves y leves.

Las graves serían:

1. Desarrollar la actividad sin sujeción a las normas propuestas en el proyecto presentado para obtener la licencia o sin observar los condicionamientos que se impusieron al otorgarla, siempre que en uno u otro supuesto se alteren las circunstancias que precisamente permitieron otorgar la licencia.
2. La puesta en funcionamiento de aparatos o instalaciones cuyo precintado, clausura o limitación de tiempo hubiera sido ordenado por la autoridad competente.

3. El funcionamiento de una industria o actividad sin obtener previamente la correspondiente licencia o autorización, en el caso de que sea necesaria⁴⁵⁰.

4. El no corregir las deficiencias observadas y que hayan dado lugar a una sanción previa de las consideradas leves.

5. La omisión de datos, ocultación de informes u obstrucción de la actividad inspectora de la Administración, que tenga por objeto inducir a confusión o reducir la trascendencia de los riesgos para sus personas o el impacto medioambiental que pudiera producir su desarrollo o funcionamiento normal.

A las faltas graves se les aplicará una de las siguientes sanciones:

- Multa de hasta 60.101,21 €⁴⁵¹.

- Retirada temporal de la licencia, para aquellos supuestos en los que la deficiencia o falta de una de las medidas correctoras impuestas en la correspondiente licencia derive en una molestia, insalubridad, nocividad o peligrosidad inminente, que por su extrema gravedad o trascendencia, suponga un impedimento para el ejercicio de la actividad.

- Retirada definitiva de la licencia y consiguiente cese de la actividad (sin ser ya necesaria la imposición de **tres multas consecutivas** por reiteración en las faltas mencionadas)⁴⁵².

Las faltas leves son acciones u omisiones realizadas con inobservancia o vulneración de las prescripciones legales o reglamentarias en esta materia y no tipificadas como infracciones graves en la presente Ley. Su multa no puede ser superior a 1.502,53 €.

Por último, el artículo 15 de la LGVAC establece los factores a estudiar para imponer la sanción:

⁴⁵⁰ Como principio general del Derecho conocido, “la ignorancia de la Ley no exime de su cumplimiento”. Caso de no tener la licencia alegando excusa absolutoria, esta ignorancia no exculpará de responsabilidad. En este sentido, STSJCV de 27 de febrero de 1999.

⁴⁵¹ Cálculos propios a falta de norma actualizada.

⁴⁵² Decreto 101/86.

1. Naturaleza de la infracción.
2. Gravedad del daño producido en los aspectos medioambientales.
3. Conducta dolosa o culposa del infractor.
4. Reincidencia o reiteración en la comisión de las infracciones.

La STSJCV nº 1309, de 30 de diciembre de 1996, recuerda:

“Como ha sostenido con reiteración el Tribunal Supremo (SSTS 30 octubre 1990, 29 abril 1991 y 5 mayo 1993), la discrecionalidad que se otorga a la Administración en la imposición de sanciones, dentro de los límites legalmente previstos, debe ser desarrollada ponderando en todo caso las circunstancias concurrentes, al objeto de alcanzar la necesaria y debida proporcionalidad entre los hechos imputados y la responsabilidad exigida, dado que toda sanción debe determinarse en congruencia con la entidad de la infracción cometida y según criterio, de proporcionalidad en relación con las circunstancias objetivas del hecho [...] correspondiendo al ámbito de lo jurisdiccional no sólo la calificación de la conducta subsumible en el tipo legal, sino también el adecuar la sanción al hecho cometido.

El hecho imputado a la actora es [...] calificado como constitutivo de infracción grave del artículo 13 de la Ley 3/1989, de 2 mayo, de la Generalidad Valenciana, que dice en su párrafo 4.º que son faltas graves el no corregir las deficiencias observadas y que hayan dado lugar a una sanción previa de las consideradas leves. Pero no resultando ni del expediente administrativo ni de los autos que en un momento anterior la actora hubiese sido sancionada en relación con las mismas deficiencias observadas por ninguna infracción leve, es claro que su conducta no puede entenderse incluida en el tipo infractor señalado por la Administración, sino que por el contrario ha de ser calificada como constitutiva de falta leve atendido que el citado artículo 13 establece que son faltas leves «las acciones u omisiones realizadas con inobservancia o vulneración de las prescripciones legales o reglamentarias en esta materia y no tipificadas como infracciones graves en la presente Ley». Respecto de la conclusión alcanzada por

esta Sala en orden a la calificación de la infracción resulta indiferente que hubieren sido uno o varios los requerimientos que previamente hubieran sido formulados por la Administración en tanto el tipo de infracción apreciado refiere únicamente a la falta de corrección de las deficiencias observadas, con independencia del número de veces que se hubiere requerido su corrección por parte de la Administración [...]

Sin embargo, no obstante ser procedente el cambio de calificación de la infracción la Sala entiende que debe mantenerse la multa impuesta en el importe en que lo ha sido en tanto el artículo 14 de la Ley Valenciana 3/1989 establece que las faltas leves se sancionarán con multa que no podrá exceder de 250.000 pesetas y el importe por el que se ha impuesto la multa resulta adecuado desde las exigencias del principio de proporcionalidad atendida la conducta del infractor que no consta procediera de inmediato a la subsanación de las deficiencias observadas y que podían ser causa de perjuicios para terceras personas... El artículo 15.1.3º de la citada Ley 3/1989, se refiere expresamente a la conducta dolosa culposa del infractor como circunstancia a tener en cuenta para determinar la cuantía de la sanción que deba imponerse”.

Quando el beneficio que resultare de una infracción de las previstas en esta Ley fuere superior a la sanción que corresponda, podrá incrementarse ésta en la cuantía equivalente al beneficio obtenido. Si, por otra parte, la comisión de la falta hubiera ocasionado daños o perjuicios a las personas, a los bienes o al entorno medioambiental, éstos serán evaluados, y el infractor, además de la sanción que corresponda en función de la gravedad de la falta cometida, será obligado a resarcir la cuantía económica de los mismos a los particulares afectados o a la Administración, o, en su caso, a proveer los medios para reparar convenientemente los daños ocasionados y restablecer el equilibrio medioambiental.

b) Competencias en materia sancionadora

Quienes tienen capacidad para imponer las multas se detallan en el artículo 16 de la LGVAC y son los siguientes:

- **Alcaldes**, cuando la cuantía no exceda de 3.005,06 €. Esta competencia se ampliará hasta 6.010,12 € cuando se trate de Municipios que tengan delegadas competencias, según lo previsto en el Capítulo tercero de esta Ley.
- **Conseller** competente por razón de la materia, cuando la cuantía no exceda de 30.050,61 €.
- **Consell** de la Generalitat Valenciana, a propuesta del Conseller señalado en el párrafo anterior, hasta 60.101,21 €.

Los Alcaldes podrán proponer a los órganos competentes de la Generalitat Valenciana la imposición de sanciones cuando estimen que sean superiores al límite de su competencia. La retirada temporal o definitiva de la licencia, cuando corresponda, podrá ser acordada tanto por el Alcalde como por el Conseller competente en razón de la materia. Al objeto de evitar la doble imposición de sanciones por los mismos hechos, la autoridad municipal dará cuenta al Conseller de la incoación y resolución de expedientes sancionadores.

La facultad de acordar la iniciación de expedientes sancionadores corresponde a los Alcaldes, y subsidiariamente al Conseller competente en razón de la materia (artículo 17 de la LGVAC). Si en virtud de su facultad inspectora la Administración de la Generalitat comprobare que funcionan actividades que no se ajustan a las prescripciones de esta Ley, lo pondrá en conocimiento del Alcalde respectivo para que adopte las medidas oportunas, y si éste no lo hiciera en el plazo máximo de quince días, procederá de acuerdo con lo previsto, dando cuenta siempre a la autoridad municipal de cuantas resoluciones adopte.

c) Actividades clandestinas y actividades que no adoptan las medidas correctoras

Como regla general, si se trata de una actividad que no cuenta con licencia porque es clandestina debe procederse a su clausura. Si cuenta con ella e incumple las condiciones de la misma (por ejemplo, por ampliación de la actividad) y la normativa vigente, deberá requerírsele para que ajuste sus actividades a la licencia, y si no quiere o no puede, también procede la clausura; en el primer caso, por deliberada voluntad de incumplir la Ley, y en el segundo porque la licencia fue dada incorrectamente y se produce su revocación.

Este es el sentido que debemos dar a la Sentencia de 8 de Diciembre de 1994 (“caso López Ostra”), del TEDH, que recogíamos en el Capítulo I, y que estima que el mantenimiento de estas situaciones vulnera el artículo 8 del Convenio de Roma de 4 de Noviembre de 1950 (Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales), entendiendo que se habían vulnerado los derechos de la demandante al disfrute de su domicilio y el respeto a su vida privada y familiar, garantizados por el artículo 8, y tenía derecho a ser indemnizada⁴⁵³.

En la misma línea, la Sentencia nº 235, de 7 de Marzo de 1997 del TSJCV, condenó al Ayuntamiento de Valencia por vulneración del artículo 18. 2 de la CE,

⁴⁵³ “Es doctrina legal (por toda ellas, STS de 10 de Julio de 1995) la que declara que: “en este procedimiento únicamente cabe incorporar pretensiones indemnizatorias cuando la restauración del derecho vulnerado lo imponga de modo necesario”; o, en términos de la STS de 7 de Julio de 1995: “... ha dado paso ulterior a una jurisprudencia consolidada que admite la adición de peticiones indemnizatorias a la pretensión principal cuando tal indemnización, por vía sustitutoria o complementaria, constituye el medio idóneo para el pleno restablecimiento del orden jurídico perturbado por el acto lesivo. En otro caso... la sentencia obtenida por el recurrente carecería de eficacia alguna real con lo que el acto recurrido, pese a su anulación por la sentencia, habría consumado toda su eficacia lesiva contra el actor”. STSJCVC nº 952, de 1 de junio de 1999.

al permitir una situación de ruidos nocturnos a un vecindario, con la consiguiente indemnización⁴⁵⁴.

Las licencias quedan sin efecto si se incumplen las condiciones a que están subordinadas, como, por ejemplo, si se ha agotado la capacidad de un vertedero privado y se ha ocupado una mayor área de la prevista (STSJCV nº 443, de 17 de marzo de 2001).

No se podrá imponer ninguna sanción sino en virtud de expediente instruido al efecto, con arreglo al procedimiento regulado en la LRJAPPAC, excepción hecha de aquellas actividades que vinieran funcionando sin estar en posesión de la correspondiente licencia municipal, en cuyo caso, previa audiencia al titular de la actividad por plazo de quince días, podrá decretarse el cierre sin más trámite (artículo 18 de la LGVAC). Argumenta el TS, en su sentencia de 27 de febrero de 1996:

“...El ejercicio sin licencia de la actividad...comportaría, además del ejercicio de un derecho que no tiene, unos perjuicios para terceros y un menoscabo de los derechos que estos terceros ya tienen”.

Y el mismo Tribunal, en sentencia de 17 de noviembre de 1994:

“Cuando no existe o es dudosa la existencia de la licencia de actividad no procede suspender la orden de cierre, ya que esto equivaldría a otorgar siquiera temporalmente la licencia para una actividad que carece de ella, y que en el caso de autos es calificada como clandestina”.

Por lo tanto, podemos concluir que en el supuesto de falta grave del artículo 13.3 de la LGVAC (el funcionamiento de una industria o actividad sin obtener previamente la correspondiente licencia o autorización, si es necesaria), se

⁴⁵⁴ Como excepción podemos señalar la STSJCV de 9 de julio de 2001, que da la razón al Ayuntamiento a pesar de su dejadez en numerosas denuncias vecinales y en incumplimiento de sus ordenanzas urbanísticas. Para un estudio más detallado de las indemnizaciones por daños medioambientales, Arozamena, J. El sistema de reparación de daños y perjuicios en materia de ordenación del territorio, el medio ambiente y el urbanismo. *Revista Interdisciplinar de Gestión Ambiental*. Nº 41, mayo 2002.

alcanzará decretar el cierre inmediato en base al artículo 18 de la LGVAC, sin perjuicio de otras sanciones pecuniarias⁴⁵⁵.

En este punto, y como ya hemos señalado, la doctrina no parece tomar una postura común en el caso de actividades que tengan licencia, pero que al ampliar o cambiar la actividad no solicitan una nueva. En esa situación, si hemos dicho que las licencias quedan sin efecto si se incumplen las condiciones a que están subordinadas, no siendo una mera falta de adopción de medidas correctoras será lícito aplicarles también, en determinadas circunstancias, el artículo 18.

Estudiando los criterios seguidos por el TSJCV en otras sentencias, parece ser que en el supuesto de infracciones a la LGVAC se suele optar por el **cierre temporal de la actividad**, hasta que, si es posible, se consiga la licencia o se amplíe ésta (STSJCV nº 461, de 12 de mayo de 1998⁴⁵⁶, STSJCV nº 1033, de 10 de junio de 1999, STSJCV nº 1693, de 31 de octubre de 2000), o bien por la **retirada temporal de la licencia** hasta que se tomen las medidas correctoras necesarias.

En la primera situación, como ya se ha expuesto, es de aplicación el artículo 18 de la LGVAC pues como indica el TSJCV en la sentencia nº 725 de 18 de junio de 1998:

“No resulta lícito mantener, siquiera de modo provisional, una actividad que, por su propia naturaleza, puede ocasionar daños, molestias o perjuicios para el resto de los ciudadanos que conviven en las proximidades de la zona donde se desarrolla ésta, para los trabajadores de la empresa, para el medio ambiente,...cuando el titular de la misma la ejerce con total exclusión de los previos y preceptivos controles municipales previstos en nuestro ordenamiento, recordando con reiteración la doctrina legal cuál es la finalidad que el

⁴⁵⁵ Como ejemplo, STSJCV nº 1060, de 29 de octubre de 1997.

⁴⁵⁶ Tal como viene aplicándose el **artículo 18**, dándosele un plazo para conseguir esa licencia. En este ejemplo, 2 meses.

ordenamiento jurídico atribuye a la actividad administrativa de comprobación que se articula a través del cauce de una licencia de apertura”.

Por tanto, la licencia es un presupuesto jurídico ineludible para ejercer una actividad (STSJCV nº 1033, de 10 de junio de 1999).

De todos modos, sí existe una corriente doctrinal que para evitar la aplicación del artículo 18 de la LGVAC, aplica el artículo 36 del RAMINP⁴⁵⁷, artículo este último en principio reservado para el segundo caso, es decir, cuando sí existe licencia pero la actividad no cumple las medidas correctoras. En este supuesto, el artículo 36 del RAMINP (en relación al 35⁴⁵⁸) señala que en un plazo fijado por el Alcalde, de entre uno y seis meses, deberán corregirse las deficiencias comprobadas. Pero, si se aplica este artículo 36 en la primera situación, el TSJCV entiende que se debe hacer únicamente cuando esa actividad sea legalizable y no esté causando una perturbación, pues, en caso contrario, no se considera ajustado a derecho (STSJCV nº 522, de 4 de abril de 2001).

Ciertamente, este artículo ha planteado varias interpretaciones, siendo la STSJCV nº 843, de 3 de julio de 1998, la que sugiere que en la normativa estatal varias normas, entre ellas este artículo, contradicen en parte el procedimiento administrativo regulado en la LRJAPPAC:

“El artículo 18 de la Ley 3/1989 que estamos estudiando podemos calificarlo de problemático, efectivamente establece que no se podrán imponer sanciones sino en virtud de expediente instruido con arreglo al procedimiento regulado en la

⁴⁵⁷ **Artículo 36.** “Los Alcaldes, por propia iniciativa, así como por orden del Gobernador Civil o a propuesta de la Comisión Provincial de Servicios Técnicos, requerirán al propietario, administrador o gerente de las actividades a que se refiere este Reglamento para que en el plazo que se señale corrija las deficiencias comprobadas. Este plazo en los casos de peligro se fijará, salvo cuando éste sea inminente, teniendo en cuenta, de manera discrecional, las posibilidades de corrección que hayan sido señaladas, las condiciones de la actividad y las contingencias que puedan derivarse tanto de su paralización como de su continuidad, en las circunstancias en que se encuentren. Salvo casos especiales, el plazo no podrá exceder de seis meses ni ser inferior a uno”.

⁴⁵⁸ **Artículo 35.** “El Gobernador civil de la provincia podrá ordenar en cualquier momento que por un funcionario técnico se gire visita de inspección a las actividades que vengán desarrollándose o instalaciones que funcionen, para comprobar el cumplimiento de las condiciones exigidas en la licencia. Iguales medidas podrán adoptar las Autoridades Municipales”.

Ley de Procedimiento Administrativo, a renglón seguido este mismo precepto dice: "... excepción hecha de aquellas actividades que vinieran funcionando sin estar en posesión de la correspondiente licencia municipal, en cuyo caso, previa audiencia al titular de la actividad por plazo de quince días podrá decretarse el cierre sin más trámite..." En definitiva, desgaja la medida de cierre del artículo 18 del expediente sancionador y crea una medida autónoma [...] el Tribunal Supremo está considerando la medida cautelar como un incidente susceptible de crear, modificar o suprimir situaciones jurídicas y, en este sentido, admite de forma normal y cotidiana recurso Contencioso-Administrativo autónomo como si se tratase de una resolución de fondo.

La técnica legislativa del artículo 18 estudiado es deficiente porque no conecta con ningún expediente sancionador o medida previa de anulación o revocación de una licencia o actividad, lo más parecido en la legislación estatal son: el Real Decreto Legislativo 33/1990, de 2 de Marzo (B.O.E. del 14.3.1990), por el que se aprueba el Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, que en su artículo 67.1.3 [...].

Por su parte la Ley 31/1995, de 8 de Noviembre, (B.O.E. 9 y 10 de noviembre de 1995), de Seguridad e Higiene en el Trabajo, en su artículo 44 prevé que cuando la Inspección de Trabajo y Seguridad Social compruebe que la inobservancia de la normativa sobre prevención de riesgos laborales implica, a su juicio, un riesgo grave e inminente para la seguridad y salud de los Trabajadores podrá ordenar la paralización inmediata de tales trabajos o tareas. Pero desde luego, se separa del criterio mantenido en [...] la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, que exige que el procedimiento se haya iniciado".

La aplicación del artículo 18 de la LGVAC no deberá nunca suponer la indefensión del titular de la actividad y, en cualquier caso, tal como se recoge en la STSJCV nº 1163, de 18 de diciembre de 1998, será preceptiva la audiencia previa

del titular de la actividad por plazo de quince días antes de proceder al cierre, para que éste pueda exponer los motivos por los que su actividad no posee la licencia o, en el supuesto de tenerla, por qué no cumple las condiciones de ésta. De otro modo:

“El acto de la administración de comunicar el cierre sin más trámite, se aproxima clarísimamente a una sanción impuesta de plano, y consiguientemente nula de pleno derecho”.

La audiencia es un derecho que no se puede eliminar, y además ha de ser previa al establecimiento de la medida cautelar de cierre. De lo contrario, el acto cautelar del Ayuntamiento no sería válido por contravenir el artículo 62.1.e) de la Ley 4/1999, de 13 de enero.

Así lo expresa el TSJCV en la sentencia nº 942, de 12 de junio de 2001:

“Coincide también aquí la Sala con la apreciación actora ya que el trámite esencial que ha debido ser respetado por la Alcaldía del Ayuntamiento de Agost consiste en conceder de forma previa a la adopción de la medida cautelar, un específico término de audiencia a la entidad jurídica interesada en la orden de cierre provisional de una planta incineradora, argumento al que cabe anudar el de la falta de iniciación de procedimiento administrativo alguno que constituya el amparo causal de la "eficacia" que trata de lograrse por el cauce de la adopción de esa medida”.

El problema que surge en este caso, y que ya hemos apuntado anteriormente, es pensar si el cierre de la actividad podría suspenderse al recurrir esta decisión ante los tribunales ordinarios. El TSJCV razona en varias de sus sentencias el peligro que supone aceptar esta medida. En el territorio nacional suele darse en la práctica la costumbre de recurrir el cierre de actividades calificadas, apelando al artículo 24 de la CE (principio de tutela judicial efectiva), en un intento de retrasar ese cierre, abusando de los medios que pone la ley a nuestro alcance. El propio Tribunal Constitucional da prioridad a la tutela judicial efectiva.

Dicho supuesto lo podemos encontrar en la STSJCV nº 641, de 11 de junio de 1998, en la que el Tribunal da la razón al demandante en base al artículo 24.1 de la CE, pues entiende que es esencial el principio “*audi alteram partem*” en todo proceso. En este suceso, previo informe del Ingeniero Técnico Municipal, se le había requerido por parte del Alcalde para que adaptase su actividad a las pertinentes medidas correctoras en un plazo de 30 días. Como no se le concedió audiencia previa, alega indefensión del artículo 105,c) de la CE⁴⁵⁹, dándosele la razón según el artículo 48.2 de la LRJAPPAC.

Por el contrario, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJCV ha señalado en su sentencia nº 299, de 22 de febrero de 2001:

“Ciertamente no existe ningún trastorno en paralizar una ejecución cuando se trata de cuestiones donde el interés público no resulta ni es susceptible de resultar perjudicado gravemente (sanciones económicas, tributos e incluso situaciones personales sin relevancia o proyección sobre el resto de la sociedad); en cambio, se observa un fenómeno con la apertura de establecimientos sin licencia donde las Administraciones aplican el artículo 18 de la Ley de las Cortes Valencianas 3/1989, de Actividades Calificadas , y, previa audiencia⁴⁶⁰ de quince días para los casos en que no existe licencia, decretan el cierre con tramitación similar a la que se establecía en el Reglamento de Actividades Molestas, Nocivas, Insalubres y Peligrosas de 1961 con vigencia en el ámbito estatal . La situación de hecho que se está produciendo es que esta resolución administrativa de cese de la actividad se recurre a los Tribunales para que no se ejecute, aduciendo el artículo 24 de la Constitución y la doctrina que se acaba de citar del Tribunal Constitucional; entre que resuelve el Juzgado vía medidas cautelares pasan dos meses (desde que se abrió la actividad) y, cuando se ejecuta la orden, muchas

⁴⁵⁹ **Artículo 105.c):** “*La Ley regulará: c) el procedimiento a través del cual deben producirse los actos administrativos, garantizando, cuando proceda, la audiencia del interesado*”.

⁴⁶⁰ En este supuesto no son aplicables los mismos preceptos que en el anterior, pues aquí se está aplicando el caso del artículo 18 que hace referencia expresa a la audiencia del interesado por 15 días, mientras que el supuesto anterior sería el de retirada temporal de la licencia por no adoptar las medidas correctoras.

veces no tiene virtualidad porque ha pasado el período de verano, Navidades etc., es decir, se trata de actividades que aglutinan cientos de personas y, sin control de las instalaciones por parte de la Administración competente, sistemas anti-incendios, calidad de bebidas y alimentos etc. abren en junio y cierran en septiembre; al siguiente año, con otro nombre o sociedad hacen la misma operación, con los mismos recursos y con el mismo objetivo que consiguen. Lo mismo se podría predicar respecto de Actividades Navideñas, Fallas etc. donde los períodos son más cortos y las posibilidades de actuación de la Administración resultan imposibles. Estas situaciones, de no permitir a la Administración ejecutar (sin perjuicio de que el Juzgado o Tribunal decida en vía cautelar), pueden dar lugar a auténticas situaciones catastróficas de incendios, intoxicaciones etc., por ello, esta Sala en las situaciones de carencia de licencia se ha pronunciado a favor de la ejecución por parte de la Administración de sus actos, sin perjuicio de que se recurran y se adopte la resolución pertinente atendida la concreta situación. Este criterio es el que está manteniendo el poder legislativo interpretando la doctrina del Tribunal Constitucional, es decir, como hace el artículo 18 de la Ley 3/1989, de Actividades Calificadas que se ha aplicado en el presente caso, en los supuestos de falta de permisos o licencias la clausura o cierre no se considera una sanción, el subyacente es el siguiente: "...quien no tiene licencia o autorización (sobre todo en actividades con potencial nocivo, peligroso, insalubre) no tiene derecho a abrir, por tanto, no existe prima facie ningún derecho a proteger cuando se cierra esa actividad [...]". Doctrina que se deberá matizar con el examen en cada caso concreto de la situación de hecho..."

Quizás la solución la facilite la STSJCV de 20 de febrero de 1997, donde se distingue cuándo la medida impuesta puede entenderse como sanción, necesitando un proceso detallado conforme a las garantías del artículo 24 de la CE, y cuándo no. Por ejemplo, en el supuesto de retirada de la licencia, se entiende que «La revocación de una licencia constituye una actuación administrativa que en ocasiones tiene una dimensión sancionadora y otras no. En

efecto, en tanto en cuanto la revocación de una licencia, al igual que su no otorgamiento, se base en el incumplimiento de los requisitos establecidos por el ordenamiento para el desarrollo de la actividad pretendida, no cabe afirmar que se esté ante una medida sancionadora, sino de simple aplicación de ese ordenamiento por parte de la Administración competente, tarea en la que el margen de apreciación es escaso. En otros casos, en cambio, la revocación de la licencia responde a un más amplio margen de apreciación en manos de la Administración, que se ve posibilitada para valorar determinadas conductas como contrarias al ordenamiento; en esos casos, típicos de los denominados por la doctrina "revocación-sanción", este último elemento parece mucho más patente [...] calificar unas medidas concretas como sanción o simple aplicación de las normas administrativas habilitantes para la gestión de una actividad requiere tener en cuenta las circunstancias de cada caso» (STC 181/1990).

Los hechos determinantes de la caducidad de la licencia que la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de Sagunto concedió ... requiere un análisis y estudio exhaustivo de la divergencia material existente entre la actividad que funda la licencia y la que desarrolla la sociedad actora desde las perspectivas materiales indicadas con antelación: materias primas utilizadas; proceso productivo y productos terminados...".

La práctica de la sanción podemos encontrarla en la STSJCV nº 952, de 1 de junio de 1999, donde el Tribunal estima, en base a sentencias dictadas por el TS, que "la norma exige, por tanto, para que en su aplicación pueda adoptarse una medida cautelar, mientras se tramita el procedimiento, que en el caso que nos ocupa tiene carácter sancionador, que la autoridad competente cuente con elementos de juicio suficientes para justificar la decisión que toma... una medida como es el cierre de un establecimiento, que supone una importante restricción a los derechos del propietario de la empresa, requiere una primera motivación suficiente... y una audiencia preliminar, del interesado, si ello es posible" (STS de 18 de octubre de 1994)... han de ser ponderadas las circunstancias personales

del infractor, las objetivas de la actividad desarrollada y la entidad de la infracción" (STS de 15 de octubre de 1996)".

En el supuesto contrario, si, por ejemplo, hacemos referencia a una nueva Ordenanza de ruido que redujese el nivel de decibelios permitido, la STSJCV nº 808, de 20 de mayo de 2000, entiende que no estaríamos ante una sanción porque es una adecuación determinada: o se alcanza ese nº de decibelios o no. Así, la STS de 31 de octubre de 1997, falla:

"Las referidas licencias por su naturaleza no entrañan un derecho inmutable en su disfrute, sino que deberán ajustarse a diario a las necesidades sociales y urbanas, de tal manera que su regulación municipal con carácter restrictivo en modo alguno puede calificarse de sancionadora".

El TS ha prescrito siempre varias responsabilidades de cara al titular de la licencia, como podemos extraer de la STS de 24 de septiembre de 1982, donde se establece:

- la visita de inspección puede hacerse en cualquier momento, sin ser necesaria la solicitud de parte, dado que por propia iniciativa pueden ordenarla el Gobernador Civil y las Autoridades municipales, como se desprende de los artículos 35 y 36 del RAMINP (como actividad de policía administrativa)⁴⁶¹;
- la desobediencia por parte del titular de la licencia, en orden a adoptar las medidas ordenadas para la desaparición de las causas que motivan las molestias y daños, de producirse, serán sancionadas con la retirada definitiva de la licencia concedida, según el artículo 38 del RAMINP;
- además, podrá existir responsabilidad penal (artículo 41 del RAMINP).

También estas sentencias comienzan a dar especial trascendencia a dos trámites necesarios en la concesión de la licencia: el acta de comprobación favorable antes de poner la actividad en funcionamiento (STS de 20 de abril de

⁴⁶¹ STS de 20 de septiembre de 1982.

1983) y la audiencia al interesado en caso de decretar la clausura de la actividad (relacionándolo con el antiguo artículo 91.3 de la Ley de Procedimiento Administrativo, hoy recogido en el artículo 84 de la LRJAPPAC. STS 19 de febrero de 1982).

Lo que sí queda claro de todas las sentencias estudiadas es la gran repercusión que tienen las entidades locales a la hora de proteger el medio ambiente pues, en definitiva, son ellas las que tienen la última palabra, tanto en el desarrollo de los POU como en la concesión de licencias. Posteriormente, el municipio será también el encargado de seguir controlando las actividades calificadas a lo largo del tiempo, todo ello de acuerdo con:

- el artículo 6 del RAMINP, que le otorga al Alcalde la potestad de conceder las licencias;
- el artículo 38 del RAMINP, por el que le corresponde al Alcalde disponer la retirada total o definitiva de la licencia;
- y, más aún, deberemos entender que también el Alcalde podrá declarar la caducidad de la licencia, potestad asimismo reconocida en el artículo 41 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Corporaciones Locales y en los artículos 15 y 16 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales⁴⁶².

⁴⁶² **Artículo 15:** “1. Las licencias relativas a las condiciones de una obra o instalación tendrán vigencia mientras subsistan aquéllas. 2. Las referentes a actividades personales podrán limitarse a plazo determinado”.

Artículo 16: “1. Las licencias quedarán sin efecto si se incumplieren las condiciones a que estuvieren subordinadas, y deberán ser revocadas cuando desaparecieran las circunstancias que motivaron su otorgamiento o sobrevinieran otras que, de haber existido a la sazón, habrían justificado la denegación y podrán serlo cuando se adoptaren nuevos criterios de apreciación. 2. Podrán ser anuladas las licencias y restituidas las cosas al ser y estado primitivo cuando resultaren otorgadas erróneamente. 3. La revocación fundada en la adopción de nuevos criterios de apreciación y anulación por la causa señalada en el párrafo anterior, comportarán el resarcimiento de los daños y perjuicios que se causaren”.

V. CONCLUSIONES

A todo lo largo de este trabajo hemos querido reflejar los aspectos más importantes relacionados con el control sobre las actividades industriales que realizan las Administraciones Públicas para proteger el medio ambiente. En ese control, y por su especial relevancia, nos hemos centrado en la normativa y jurisprudencia sobre actividades calificadas.

La Tesis se ha concentrado en todas las vertientes administrativas posibles para que dicho control sea efectivo en el caso de actividades calificadas: internacional, comunitaria, estatal, autonómica y local.

Para clarificar el objetivo de toda norma medioambiental, es decir, la de proteger el entorno, se ha comenzado con un **capítulo 0** que sirva para determinar los conceptos más significativos relacionados con el “medio ambiente”.

Como aportaciones de dicho capítulo conviene destacar:

- 0.1. El concepto “medio ambiente”. En lo que afecta a la industria hay que circunscribirlo al **ecosistema**, entendido como una totalidad organizada en la que los distintos subsistemas que lo integran: vegetal, animal, hidrológico y mineral se hallan íntimamente relacionados, de manera que cualquier decisión que afecte a uno de los subsistemas repercute sobre los restantes (STS de diciembre de 1986).
- 0.2. Las causantes de los problemas **globales** más graves en el medio ambiente han sido sobre todo las industrias, pues desde los años 80, con determinados accidentes producidos en las mismas, se ha

comprobado que la contaminación repercute en el gran ecosistema mundial.

- 0.3. Diversas Conferencias Internacionales, como Río 92, Estocolmo 72, Kioto 97 y Johannesburgo 2002, han puesto de manifiesto su preocupación a partir del concepto de “desarrollo sostenible”, recogido en el Informe Brundtland de 1987. En todas ellas se hace patente la **responsabilidad social** de las empresas y de las Administraciones Públicas para proteger el medio ambiente.
- 0.4. El medio ambiente se considera en algunos Estados democráticos como un **derecho** de todos, pero, además, con el **deber** de protegerlo por parte de particulares, empresas y Administraciones Públicas. Así lo expresa el artículo 45 de la CE.
- 0.5. La contradicción entre Norte y Sur está también patente en los problemas de la contaminación, pues la llamada “*regla 20/80*” evidencia que el Norte, que representa el 20% de la población más rica del Mundo, consume aproximadamente el 80% de los recursos naturales del Planeta y produce una contaminación global equivalente.
- 0.6. El efecto “rebote”, que en ocasiones provocan las legislaciones medioambientales de los países industrializados, es la de **trasladar** la contaminación del Norte al Sur, donde las políticas medioambientales son más permisivas. Esto no puede frenarse si, por un lado, el empresario no cambia su paradigma económico y, por otro, si las Administraciones Públicas no fomentan que ese cambio se produzca. La protección al medio ambiente debe integrarse en la cultura de la empresa, pero también las Administraciones Públicas no deben

escudarse en el concepto de medio ambiente como una barrera comercial.

- 0.7. En cuanto a la organización administrativa que permita lograr la protección del medio ambiente, la doctrina señala que un problema global sólo puede atajarse desde todos los frentes: internacional, comunitario, estatal, autonómico y local. Todos ellos son necesarios para que esa protección sea efectiva, y todos ellos tienen la misma repercusión a la hora de hacerlo, si bien la **esfera local**, por ser la más directa, se percibe como la pieza clave de todo el entramado administrativo.

Por lo que respecta al Derecho Internacional, se ha subrayado en el **Capítulo I** su fuerza, más como estrategia diplomática que como norma. Las Conferencias Internacionales valen más para **concienciar** que por su fuerza vinculante. Sólo los convenios y tratados pueden tener efectos jurídicos, entrando a formar parte del ordenamiento a través del artículo 96.1 de la CE. Hasta el momento, estos tratados se han centrado más en materias sectoriales, como la contaminación atmosférica o los humedales, pero no todos los países están dispuestos a firmarlos.

Por ello, hay que marcar como conclusiones de la influencia del Derecho internacional y comunitario las siguientes:

- I.1. Para paliar la descoordinación entre las normas de los diferentes países ha sido fundamental la creación de la Unión Europea, así como la elaboración de un Derecho comunitario que sí implica a todos los Estados Miembros, siendo **vinculante automáticamente**. En la actualidad, el Tratado de la Unión Europea recoge ese compromiso con

el medio ambiente en su Título XIX (artículos 174, 175 y 176). El instrumento jurídico más utilizado para lograr esa coordinación ha sido la Directiva Comunitaria, ya que permite que cada Estado la adecue a su ordenamiento jurídico.

- I.2. Aún así, la organización administrativa de los países comunitarios es bastante diversa, y la aplicación de estas Directivas puede originar **problemas de competencia** entre las diversas Administraciones Públicas de un país, como es el caso español. Pero el Derecho comunitario entiende que dichos problemas han de ser solucionados por cada Estado.
- I.3. Un convenio comunitario al que damos sumo relieve es el Convenio Europeo de Derechos Humanos de 1950, que posee su propio Tribunal de defensa. Entre sus sentencias destaca la de 9 de diciembre de 1994 en el caso “**López Ostra contra España**”, que marca un hito en la defensa del medio ambiente. En este asunto, puesto que el derecho al medio ambiente no aparece en dicho convenio como un derecho fundamental, la cuestión se resolvió a favor de la demandante apelando a otros derechos que sí se consideran fundamentales y están estrechamente relacionados con el medio ambiente. En el suceso citado, el derecho a la intimidad personal y familiar.
- I.4. Otro instrumento significativo en el Derecho comunitario son los Programas estratégicos, que dan soporte a todos los Estados miembros en la defensa del medio ambiente. En estos momentos se encuentra vigente el **VI Programa**, con duración desde el año 2001 al 2010, siendo una de sus prioridades la aplicación real de las leyes vigentes en materia de medio ambiente.

- I.5. Merece la pena destacar, tanto en el plano internacional como en el comunitario, la gran ayuda que puede aportar a las empresas la implantación de un **Sistema de Gestión Medioambiental** normalizado. Tanto la norma internacional ISO 14001 como el reglamento comunitario EMAS, a pesar de ser voluntarios, suponen un fuerte apoyo para las empresas que quieran cumplir la legislación medioambiental, obtener las licencias necesarias en el caso de actividades calificadas y mantenerlas. Para su aplicación en la empresa es primordial el compromiso de la Alta Dirección y un cambio de paradigma, al pasar de una actitud reactiva a otra proactiva, no sólo cumpliendo los mínimos, sino yendo incluso más lejos.
- I.6. Varias multinacionales exigen ya a sus proveedores que cuenten con un SGMA. Las empresas españolas parecen haberse decantado más por la ISO que por el **EMAS**, a pesar de que este último está más enfocado a la industria y da más importancia a la legislación. Algunos estudios apuntan que esta inclinación se debe a que el EMAS es más exigente e implica más requisitos que la ISO.

La organización administrativa española en materia de medio ambiente se ha recogido en el **Capítulo II**. El punto de referencia debemos buscarlo en el artículo 45 de la CE entre los principios rectores de la política social y económica. Por tanto, no se ha incluido entre los derechos fundamentales, aunque evidentemente está muy relacionado con ellos. Sobre el Derecho ambiental español podemos decir que:

- II.1. No parece que la CE facilite un concepto claro sobre lo que es el medio ambiente, señalando el TC que estamos ante un **concepto jurídico**

indeterminado, que es necesario estudiar en cada asunto concreto (STC 102/1995, de 26 de junio) y que incluso puede variar con el tiempo.

- II.2. Doctrinalmente, el derecho al medio ambiente sería un derecho de “**3ª generación**”, siendo necesaria su existencia para que se den otros. Pertencería al grupo de derechos enfocados a la “**solidaridad colectiva**”.
- II.3. En el **reparto de competencias** en materia de medio ambiente podemos distinguir dos etapas en el Derecho español: una primera, marcada por la STC 149/1991, en la que se entiende que la legislación estatal debe ser minuciosa, dejando en manos de las Comunidades Autónomas sólo su estricto desarrollo, ejecución y creación de normas adicionales; y una segunda etapa, a partir de la STC 102/1995, que implica un nuevo concepto de “legislación básica”, de forma que ésta debe entenderse de “**mínimos**”, siendo en esencia **mejorable** por las leyes autonómicas (siempre que sea una mejora real y no una merma de derechos).
- II.4. De este modo, la **Comunidad Valenciana**, en base al artículo 32 de su Estatuto de Autonomía de 1982, sería competente para dictar sus propias Leyes, Decretos y Órdenes. Asimismo, los **municipios**, por los artículos 25 y 26 de la LRBRL de 1985 (modificada en el 99), pueden dictar Ordenanzas y, además, establecer sus propios POU en los que se regule la ubicación de cada actividad.
- II.5. El **organigrama administrativo** del medio ambiente en España sería, por lo tanto, el siguiente:

- A nivel estatal, el **Ministerio de Medio Ambiente**, creado en 1996.
- A nivel autonómico, en el caso de la Comunidad Valenciana, y desde junio de 2003, la **Conselleria de Territorio y Vivienda** (antiguas Consellerias de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio-Urbanismo).
- A nivel local, los **Ayuntamientos**. En este ámbito el desarrollo normativo es escaso, limitándose en bastantes ocasiones a conceder o denegar las licencias.

De cualquier manera, la normativa que más afecta a este trabajo en su desarrollo **estatal** es anterior a la propia CE, tal como se ha expuesto en el **Capítulo III**. El Reglamento de Actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas (**RAMINP**) se aprobó en 1961 y entró en vigor en el 62. Las actividades más características se relacionan en un nomenclátor anexo al RAMINP, pero esa lista es abierta, pudiendo haber otras actividades no incluidas en el mismo. En relación a la legislación estatal de actividades calificadas recalcamos:

III.1. A dichas actividades las denominamos “**calificadas**”, pues pensamos que el procedimiento de calificación las dota de esta característica. Este es el concepto de Artiñano y Muñoz: “...*algunas de las actividades objeto de la Licencia no se encuentran en el mencionado Nomenclátor, mientras que todas –incluidas explícita o implícitamente– han de ser objeto de una «calificación»*”. Sin embargo, otros autores prefieren utilizar el término “clasificadas”, pues entienden que el nomenclátor es

una clasificación y aceptada una actividad pasaría a formar parte de esa lista.

- III.2. El RAMINP es un instrumento fundamentalmente **preventivo**, y como toda medida ambiental persigue proteger el medio ambiente. Entre las actividades que se incluyen en esta norma destacan las industriales. Implica la obtención de una **licencia** que permita realizar una determinada actividad que, por su posible influencia sobre el entorno, necesita un control exhaustivo antes y después de su puesta en funcionamiento. Por ello, esta licencia es vista como un doble acto administrativo. De una parte, como **acto permisivo o de autorización** para establecer y ejercer una actividad; de otra, como **acto de policía o intervención** para limitar ese ejercicio en aras de proteger el bien público “medio ambiente”.
- III.3. El procedimiento que sigue la licencia implica un doble trámite: por un lado, la licencia para la **actividad** en sí, para el proyecto propuesto, y por otro, la plenitud de ésta por medio de la licencia de **funcionamiento**, o comprobación de ajuste entre dicho proyecto y la realidad a través del “acta de comprobación favorable”.
- III.4. Pieza clave para que este procedimiento prospere es que la actividad solicitada se adecue a las **Ordenanzas municipales** y a los **Planes de Ordenación Urbana**, pues quien tramitará la licencia será la entidad **local** y quien la conceda o deniegue su **Alcalde**.
- III.5. Además habrá que tener en cuenta otro tipo de autorizaciones, siendo primordial la **licencia de obras**. En este caso se solicitará en primer lugar la licencia de actividad (establecimiento); obtenida ésta, la de

obras; y, en último lugar, la de funcionamiento. De este modo, la licencia de actividad calificada logrará sus efectos completos.

- III.6. Por otra parte, la entidad **local** será competente en el **control** de las actividades anteriores. La licencia de actividad se entiende que es una “**autorización de tracto continuo**”, pues no termina la relación con el administrado concedida ésta, sino que continúa en el tiempo. De este modo, si no se mantienen las características que sirvieron para otorgar la licencia podrá retirarse.
- III.7. Por ello es muy importante la labor de **Inspección** que realicen las Administraciones Públicas en las actividades calificadas. Esta Inspección, por lo estudiado en las sentencias y las referencias bibliográficas, todavía es **insuficiente**. Entre las razones de esa ineficiencia podemos destacar tres: escasez de recursos humanos o económicos, dejadez de la Administración Pública y actuación escasa o poco eficaz.
- III.8. Las competencias distribuidas por el RAMINP entre las diferentes Administraciones Públicas aparecen ahora del siguiente modo:
- desde que en 1980 el Estado trasladó las competencias en actividades calificadas a las Comunidades Autónomas, la función **estatal** es básicamente de **vigilancia**;
 - las **Comunidades Autónomas** tendrán competencias en legislar, informar, inspeccionar e imponer las sanciones más elevadas. Su tarea principal será la de calificar la actividad a través de la

Comisión Provincial de Actividades Calificadas, encargándose también esta comisión de informar positiva o negativamente sobre la actividad, informar sobre las Ordenanzas y normas municipales en la materia y, finalmente, proponer las medidas correctoras necesarias. Estos informes vincularán a la entidad local, siempre que sean negativos o propongan medidas correctoras;

- la principal labor será asumida por el **municipio**, que a través del Ayuntamiento aprobará las **Ordenanzas** municipales y por medio de su Alcalde otorgará o denegará las **licencias**; **inspeccionará** las actividades, de oficio o por denuncia, y establecerá las **sanciones** apropiadas en caso de infracción del RAMINP.

III.9. Las competencias anteriores pueden verse alteradas tras la aprobación en 1996 de la Directiva comunitaria **IPPC**, que fue transpuesta en España en el 2002 mediante la Ley 16. La LIPPC incluye un listado de actividades, tampoco cerrado, que podrán optar por pedir una autorización conjunta de las relacionadas con la contaminación del aire, el agua, el suelo y la biosfera. Esa LIPPC se ha desarrollado en algunas Comunidad Autónomas aglutinándola con el RAMINP, aunque no comparten totalmente el mismo tipo de actividades. El procedimiento de esta autorización se lleva **autonómicamente**, durando unos 10 meses, pero la resolución final la dará el municipio.

III.10. En la Comunidad Valenciana **no** se han juntado ambas normas, sino que se aplicará tanto la LIPPC como la Ley valenciana que desarrolla el RAMINP, la LGVAC. Ello deja a salvo, por ahora, las competencias municipales en materia de actividades calificadas.

Llegando al punto final de la presente Tesis, en el **Capítulo IV** se ha recogido toda la normativa y jurisprudencia relacionada con las actividades calificadas en la Comunidad Valenciana. El acopio de jurisprudencia ha resultado bastante difícil, puesto que las sentencias del TSJCV no están recopiladas, ni todas ellas disponibles, al contrario que las del TS. Por lo tanto, ha sido necesario buscar en diversas bases de datos para conseguir un número representativo. Con esa normativa y jurisprudencia resultan las conclusiones que se exponen seguidamente.

- IV.1. Las pymes de la Comunidad Valenciana muestran ahora más preocupación por la protección del medio ambiente, debido sobre todo a las **presiones** de la Administración Pública y de las grandes empresas, lo que puede apreciarse por el incremento en el número de las que han implantado un SGMA y por una mayor intervención de la **Administración Local**. Los sectores tradicionales de la Comunidad Valenciana se encuentran dentro de la regulación de las actividades calificadas. Como ejemplos, la industria agroalimentaria (molestas), la cerámica (nociva), la textil (insalubre) o las pirotecnias (peligrosas).

- IV.2. La **LGVAC** y el **Reglamento 54/90**, que incluye el nomenclátor (abierto) de actividades calificadas, son la normativa principal a la que se someten todas estas actividades establecidas en la Comunidad Valenciana. Las diferencias que se han encontrado entre la Ley autonómica y el RAMINP son fundamentalmente de tipo **procedimental**. Por ejemplo, en la LGVAC, el Informe del Técnico municipal será anterior a los de información pública y notificación a los interesados.

- IV.3. En cuanto a las competencias de que habla la LGVAC, hay que especificar que:

- Los **Alcaldes y Ayuntamientos** concederán o denegarán las licencias solicitadas, considerándose clandestinas las actividades que funcionen sin dicha licencia.
- Las **Comisiones Provinciales de Calificación** de la Comunidad Valenciana continúan compuestas por los miembros nombrados en 1998, siendo posible, además, que determinadas competencias de calificación se hayan delegado en algunos Ayuntamientos.
- Todas las competencias de los Subdelegados de Gobierno se **transfirieron** al Consell de la Generalitat Valenciana, a salvo las de las plantas de producción energética.

IV.4. Sobre los requisitos previos en la tramitación de la licencia, la Ley valenciana también se detiene en los POU y en las EIA. Sobre los **POU**, la propia Ley que regula la actividad urbanística, la **LRAU**, señala la necesidad de proteger el medio ambiente y, para ello, destaca la competencia municipal. El POU suele detallar la ubicación de las actividades calificadas o, a falta de este, se acudirá a las Ordenanzas municipales. En algunos supuestos, los POU pueden tener excepciones para las actividades calificadas, aunque ellos mismos deberán someterse previamente a una EIA, conforme a la LEIA. Esta Ley valenciana de **EIA** es un instrumento preventivo autonómico para someter a los POU, o incluso a actividades concretas, a un procedimiento que evalúe su adecuada ubicación. Por ello, para determinadas actividades, la EIA será además un requisito ineludible a la hora de continuar la tramitación de la licencia de actividad.

- IV.5. Otro requisito imprescindible es que la actividad se adapte a las **Ordenanzas municipales** en la materia. Es obligatorio dictar ordenanza que regule las actividades calificadas en municipios de más de **50.000 habitantes**, o en aquellos donde predomine la **actividad industrial**. Si no, valdrá que se regulen en los **POU**. En este punto, el POU suele tomar de modelo el Decreto 54/90, y con el nomenclátor y las medidas correctoras se establecen los mismos niveles. Contar con ordenanza o regularse en el POU es, asimismo, indispensable para aquellos municipios que deseen que se les **deleguen** competencias en el trámite de calificación. La ordenanza ha de ser **clara**, estar bien **planificada** para evitar duplicidades con otras ordenanzas y contar con una gestión adecuada **posterior** a su aprobación, para que no se quede en una norma inaplicable.
- IV.6. En la LGVAC también se siguen dos trámites en la concesión de la licencia: el de la actividad y el del funcionamiento. Si la actividad está ya **instalada**, debe adaptarse con el paso del tiempo, es decir, actualizarse, como en el caso de cambio de titular. Para la comprobación del proyecto presentado se pasará “**acta de comprobación favorable**”. Con ella comenzará la actividad a funcionar; sin ella sería una actividad clandestina.
- IV.7. El **control posterior** de la actividad se considera un derecho y un deber de la Administración municipal, pudiendo actuar de oficio y también por denuncia o quejas de los vecinos. Cuando las actividades funcionen sin cumplir las **medidas correctoras**, el Alcalde podrá exigir las, según el artículo 36 del RAMINP. Para ello, dará un plazo entre uno y seis meses. Pasado ese tiempo se girará inspección, y si la actividad continúa funcionando sin medidas correctoras se dará un último plazo

máximo de seis meses. Cuando se vuelva a inspeccionar y la situación siga igual, se entenderá que procede una **sanción** conforme el artículo 38 del RAMINP; antes de imponerla se dará **audiencia al interesado**. Esa sanción consistirá en multa, retirada temporal de la licencia (y por tanto cese o clausura temporal, dando un nuevo plazo para adoptar las medidas correctoras) y retirada definitiva.

IV.8. Por el contrario, **no** será necesario un procedimiento sancionador en el supuesto de **actividad clandestina**, que se recoge en el **artículo 18** de la LGVAC. Tras una audiencia al titular en un plazo máximo de 15 días, se decretará el cierre. Tenemos que distinguir la actividad clandestina siguiendo dos supuestos: cuando la actividad se ejerce **sin** licencia y cuando se **incumplen** las condiciones con las que se dio la licencia (se amplía o se cambia la actividad sin solicitar nueva licencia). Entienden los Tribunales que, en este último caso, la licencia deja de tener efecto, encontrándonos con una falta grave recogida en el artículo 13.3 de la LGVAC.

IV.9. Vistas las sentencias del TS **anteriores** a la aprobación de la LOPJ de 1985 por la que se crearon los TSJ y en las que la normativa a aplicar era el RAMINP, podemos observar las siguientes **deficiencias**: las ordenanzas municipales en materia de actividades calificadas eran escasas, los POU estaban poco desarrollados en la materia y los tribunales parecían más permisivos a la hora de establecer excepciones a las distancias del núcleo urbano de las actividades calificadas.

IV.10. Como aspectos positivos, aparecen los siguientes: se afianza la necesidad de la licencia de actividad para *“asegurar que el ejercicio de los derechos de los particulares no entre en conflicto con los superiores*

intereses de la sociedad y de los distintos Entes Públicos”; la licencia puede ser denegada a pesar de tener otras licencias, como la de obras; el silencio sólo será positivo si realmente la solicitud hubiese prosperado; la inspección de oficio puede realizarse en cualquier momento; se comienza a hablar de responsabilidad penal y, además, se recalca el requisito ineludible del acta de comprobación favorable para el funcionamiento de la actividad.

IV.11. Posteriormente a 1985, y fundamentalmente a la LGVAC, podemos obtener varias conclusiones de las resoluciones del **TSJCV** en relación con las actividades calificadas. Algunas de estas sentencias se recurrieron posteriormente ante el **TS**, dando éste prevalencia a la aplicación de la legislación **autonómica** (STS de 8 de mayo de 2001), tanto en materia de actividades calificadas como en Ordenación del Territorio, destacando una vez más esa legislación estatal de **mínimos**.

IV.12. Sobre las sentencias del **TSJCV**, hemos considerado los aspectos más relevantes en cuanto al procedimiento de concesión de la licencia:

- Es necesario tener muy clara la diferencia entre la actividad clandestina y la actividad desarrollada sin las oportunas medidas correctoras. En el caso de **actividad clandestina**, bien por no tener licencia o por no cumplir las condiciones de ésta, se podrá clausurar la actividad por el **artículo 18** de la LGVAC, aunque no exista un expediente sancionador. De todos modos, sí será inexcusable la **audiencia al interesado**, pues, de lo contrario, la clausura debe entenderse nula por incompatibilidad con la LRJAPPAC. En ocasiones, esa falta de audiencia implica la apelación al artículo 24

de la CE, el **derecho a la tutela judicial efectiva**, para conseguir, mientras tanto, la suspensión de la clausura de la actividad. En esta situación, el TSJCV interpreta que si **no se tiene licencia**, tal suspensión dependerá del caso concreto, pues al no existir derecho alguno que tutelar no habrá indefensión (STSJCV nº 299, de 22 de febrero de 2001) y como medida cautelar puede imponerse. Sin embargo, para que prospere es pertinente que la actividad pueda causar un **perjuicio patente**. Por otro lado, cuando la actividad **no adopta las medidas correctoras** impuestas, la retirada de la licencia será temporal, conforme al **artículo 36** del RAMINP, pudiéndose legalizar nuevamente sólo si antes se han aplicado esas medidas correctoras.

- Sobre la **responsabilidad de las Administraciones Públicas**, podemos observar por las sentencias estudiadas que el mayor problema en las actividades calificadas es el establecimiento de actividades clandestinas, lo que implica una **falta de control** por parte de la Administración, que da la sensación que la mayoría de las veces sólo actúa cuando hay quejas vecinales. Si la Administración no hace uso de su deber de protección del medio ambiente puede ser **corresponsable** en caso de contaminación. La **negligencia** administrativa puede darse igualmente si se conceden licencias que sean contrarias a Derecho. Para probar esa responsabilidad deberá existir un **nexo causal** entre la dejadez de la Administración y el perjuicio causado. En este asunto conviene señalar la gran influencia que tiene el que la Administración local cumpla bien su función, pues es la que más puede controlar y ayudar para que la protección del medio ambiente sea real.

- También será competencia del Ayuntamiento el **Informe de Sanidad**, exigido por la Ley General de Sanidad, siendo su falta causa de apelación al **artículo 15** de la CE sobre el derecho fundamental a la salud.
- La **calificación** de la actividad no tiene por qué suponer para el administrado una espera larga o un trámite desconocido. Se puede pedir al Ayuntamiento, antes de iniciar la solicitud, una calificación **provisional** que intente acercarse a la clasificación de la actividad o que, por otro lado, la entienda exenta o inocua. Si existe la posibilidad de ser calificada, entonces puede comenzarse el procedimiento, dando traslado de esa posible calificación a la Comisión Provincial de Actividades Calificadas. La Comisión tomará como base los Anexos I y II del Decreto 54/1990, haciendo una adaptación detallada de las medidas correctoras necesarias según el tipo de actividad y los niveles de molestia, nocividad, insalubridad y peligrosidad.
- La responsabilidad administrativa podrá exigirse también cuando el **acta de comprobación favorable** no se haya practicado con el detalle necesario. Esta inspección es la pieza clave en el funcionamiento de la actividad, y no es un requisito meramente formal, sino una contrastación del proyecto presentado con la realidad. Es también necesario cuando cambie el titular de la actividad.

- El otorgamiento de la licencia por **silencio administrativo** plantea en la LGVAC dos supuestos: a) las licencias sobre actividades del Real Decreto-Ley 1/86 se entenderán **otorgadas** por silencio administrativo tras dos meses desde la petición, siempre que estén debidamente documentadas y que la petición sea ajustada a Derecho; b) el resto de actividades se entenderán que tendrán el **silencio positivo** otorgado por el RAMINP, siempre que no hubiesen estado prohibidas, en cuyo caso habrá de denunciarse la mora tras cuatro meses y, transcurridos dos meses más se entenderá aprobada.
- Por último, en el tema de **excepciones** a las **distancias** mínimas de emplazamiento de 2.000 metros con respecto a núcleos de población, éstas sólo se tendrían que permitir realmente en circunstancias excepcionales y estando debidamente justificadas. Al menos en este caso, podemos decir que los tribunales son ahora más exigentes. Incluso cabría decretar la distancia mínima en actividades ya instaladas, lo que sucede muchas veces por la expansión del núcleo de población, eso sí, con la consiguiente indemnización que pide el RAMINP. El que esto no se haga en la práctica puede deberse quizás al fuerte desembolso económico que resultaría para los Ayuntamientos.

Como conclusión última, debemos resaltar la eficacia que tiene un buen control administrativo de las actividades calificadas, por parte principalmente de la **Administración local** a partir de:

- unos **POU** que defiendan el medio ambiente y sean detallados;

- unas **ordenanzas municipales** que cubran posibles deficiencias;
- unas **licencias** debidamente otorgadas, sopesando los impactos que la actividad tendrá sobre el medio;
- y posteriormente un **control** adecuado de todas las actividades ubicadas en el término municipal, con **inspecciones** regulares y **sanciones** proporcionadas.

VI. BIBLIOGRAFÍA Y BASES DE DATOS CONSULTADAS

Bases de Datos

- Aranzadi (Ilustre Colegio de Abogados de Valencia y UPV).
- Conselleria de Medio Ambiente (Cidam).
- Datadiar.com.
- Ecoiuris (UPV).
- El Derecho (Ilustre Colegio de Abogados de Valencia).
- Generalitat Valenciana (Cidaj).
- La Ley (Ilustre Colegio de Abogados de Valencia).
- Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana.

Bibliografía

1. Aenor. *Manual de normativa ambiental para empresas*. Ed. Aranzadi. Navarra, 2000.
2. Agudo González, J. Las competencias de la Comunidad Europea en materia medioambiental y su incidencia en el ejercicio de las competencias en el ámbito interno. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*. Nº 171. Septiembre-Octubre 1999. Págs. 125 a 184.
3. Agudo González, J. Evaluación de impacto ambiental: problemas jurídicos. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*. Nº 176. Marzo 2000. Págs. 27 a 94.
4. Aguirre, Castillo y Tous. *Administración de organizaciones*. Ed. Pirámide. 1999.
5. Albiez Dormán, K. La protección del medio ambiente o el derecho a contaminar. *Anuario de Derecho Civil*. 1990. Págs. 1214 a 1244.
6. Allende Landa, J. La evaluación de impacto ambiental. Marco de referencia y aspectos relevantes a debatir. *Ciudad y territorio*, nº 1. 1990.
7. Allende Landa, J. Escala Local y escala internacional en el conflicto ambiental. *Revista de Derecho Urbanístico*, nº 124, 1991-2. Págs. 63 a 91.
8. Alonso García, C.; Moreno Molina, J.A. Instrumentos de intervención administrativa, en Ortega Álvarez, L. *Lecciones de Derecho del Medio Ambiente*. Lex Nova. Valladolid, 2000.
9. Alonso García, E. Legislación sectorial del medioambiente. *Revista de Administración Pública*, nº 138 (1995-5). Págs. 57 a 92.
10. Alonso Pérez, M. La protección jurídica frente a inmisiones molestas y nocivas. *Actualidad civil*. Nº 22. 1994. Págs. 385 a 427.
11. Ammenberg, J.; Wik, G.; Hjelm, O. Auditing external environmental auditors- investigating how ISO 14001 is interpreted and applied in reality. *Eco-management and Auditing*. Nº 8. 2001. Págs. 183 a 192.
12. Antón Barberá, F.; Soler Tormo, J.I. *Policía y Medio Ambiente*. Ed. Ecorama, 1996.

13. Aragón Correa, J.A. La influencia de los aspectos medioambientales en los planteamientos estratégicos de la empresa: hacia una perspectiva de capacidades dinámicas. En *Nuevas claves para la Dirección Estratégica* (P. Morcillo y J. Fernández, coords.). Ed. Ariel Economía. 2002.
14. Arangüena Pernas, A. *Auditoría medioambiental en la empresa*. Centro de Estudios Ramón Areces. Madrid, 1994.
15. Arenas Muñoz, J.A. *Diccionario técnico y jurídico del medio ambiente*. Mc Graw-Hill. Madrid, 2000.
16. Arozamena, J. El sistema de reparación de daños y perjuicios en materia de ordenación del territorio, el medio ambiente y el urbanismo. *Revista Interdisciplinar de Gestión Ambiental*. Nº 41, mayo 2002.
17. Arroyo Mena, A.; Chamorro Mera, A.; Miranda González, F.J. Diseño para el medio ambiente: hacia una integración entre innovación y medio ambiente. *AEDEM*. Logroño, 1999. Págs. 299 a 302.
18. Arroyo Varela, S.R.; Moreno Lorente, F.; Rodríguez Rodríguez, J. La gestión medioambiental en las pymes a través del outsourcing. Comunicaciones 2000 al Congreso "Inteligencia Empresarial. La Gestión del Conocimiento en la Empresa". *AEDEM-Universidad de Jaén*. Págs. 403 a 406. Jaén, 2000.
19. Artiñano del Río, P.; Muñoz Fernández, S. *La protección municipal del medio ambiente: la licencia de actividades calificadas*. La Ley-Actualidad. Madrid, 1998.
20. Auernheimer Arguiñano, C.; Almenar Asensio, R. *Medio ambiente y Comunidad Valenciana. Una experiencia de gestión*. Publicaciones U. de Alicante. 1996.
21. Auren. *La gestión medioambiental en la empresa: el caso valenciano*. Economía 3. Valencia, 1994.
22. Aulí Mellado, E. Integración de los factores ambientales en las estrategias empresariales. *ICE*. Nº 800. Junio-julio de 2002. Págs. 139 a 148.
23. Ballesteros, J. *Ecologismo personalista*. Tecnos. Madrid, 1995.
24. Ballesteros, J. (Editor); AA.VV. *Derechos Humanos*. Tecnos. Madrid, 1992.

25. Bañegil Palacios, T.; Rivero Nieto, P.; Del Moral Agundez, A. Efectos del Medio Ambiente sobre el entorno global de las empresas. *ACEDE*. Valencia, 1996.
26. Baño León, José M^a. Urbanismo. *Anuario del Gobierno Local 1995*. Director Tomás Font i Llovet. Instituto de Derecho Público, Diputación de Barcelona. Ed. Marcial Pons. Madrid, 1995. Págs. 357 a 366.
27. Barreiro Fernández, J.M.; López Cabarcos, M.A.; Barreiro Fernández, B. Integración de la política medioambiental en la estrategia de la empresa. *AEDEM*. Logroño, 1999. Págs. 465 a 469.
28. Bellver, V. *Ecología: de las razones a los derechos*. Ecorama. Granada, 1994.
29. Betancor Rodríguez, A. *Instituciones de derecho ambiental*. La Ley-Actualidad. Madrid, 2001.
30. Betancor Rodríguez, A. Régimen jurídico, organización y procedimiento administrativo. *Anuario del Gobierno Local 1995*. Director: Tomás Font i Llovet. Instituto de Derecho Público, Diputación de Barcelona. Ed. Marcial Pons. Madrid, 1995. Págs. 195 a 215.
31. Blanco Dopico, M.I.; Aibar Guzmán, B.; Maside Sanfiz, J.M.; Vidal Lopo, M.R. Actuación medioambiental: una estrategia diferenciadora de las PYMEs de cara a la competitividad global. *ACEDE*. Valencia, 1996.
32. Bono Martínez, Emèrit. *El medio ambiente en la Comunidad Valenciana*. II Congreso Nacional de Medio Ambiente. Comunicaciones Técnicas, Libro III. Madrid, 1994.
33. Boquera Oliver, J.M. *Derecho administrativo*. Civitas. Madrid, 1989.
34. Boquera Oliver, J.M. *Estudios sobre el acto administrativo*. Civitas. Madrid, 1988.
35. Brown, L.R. y Flavin, C. *La situación del mundo 1999*. Icaria Editorial, 1999.
36. Caballero Gea, J.A. *Licencias, tasas e impuestos municipales: síntesis y ordenación de la doctrina de los tribunales, legislación urbanística, haciendas locales y complementaria*. Dykinson. Madrid, 2000.
37. Cairncross, F. *Ecología, SA*. Ecoespaña. Madrid, 1996.

38. CAM-Fundación Cultural de la CAM. *La Gestión medioambiental en la empresa. El caso valenciano*. Caja de Ahorros del Mediterráneo. Valencia, 1995.
39. Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación de Valencia. *Medio ambiente. Normativa autonómica sobre actividades calificadas e impacto ambiental*. Valencia, 1990.
40. Cano Murcia, A. *Manual de licencias de apertura de establecimientos*. 2ª ed., revisada. Aranzadi, Colección Técnica de Derecho Administrativo. Pamplona, 1999.
41. Carreño, V. y Jiménez, C. *La protección internacional del medio ambiente*. Tecnos, 1999.
42. Carrión García, A.; Javaloyes Vivas, J.; Santofimio Varon, T. *Auditorías de calidad y medioambientales*. SPUPV. Valencia, 1999.
43. Carson, R. *Silent Spring*. Fawcett World Library. New York, 1970.
44. Casado Iglesias, E. El medio ambiente. Su tratamiento en la Constitución española y por las Comunidades Económicas Europeas. *Revista General de Derecho*, nº 577-578. 1992. Págs. 9613 a 9647.
45. Casado Iglesias, E. Cuatro sentencias recientes de la Corte Suprema sobre el impacto ambiental. *Revista General de Derecho*. Nº 592-593. 1994. Págs. 127 a 130.
46. Catalán Sender, J. El trámite de notificación personal a los “vecinos inmediatos” en el expediente de actividades clasificadas. Doctrina y jurisprudencia. *Actualidad Administrativa*. Nº 9, febrero-marzo de 2000.
47. Castanyer Vila, J. La regulación de la evaluación del impacto ambiental tras el RDley 9/2000, de 6 de octubre. *Revista de Urbanismo y Edificación*. Aranzadi. Nº 3. 2000. Págs. 27 a 45.
48. Cervan Andreu, J. La gestión del medio ambiente como ventaja competitiva. Control avanzado de la gestión ambiental. *Automática e instrumentación*. 2001. Vol. 317. Págs. 126 y 127.

49. Clavero Arévalo, M. Las transformaciones del Derecho Administrativo en España tras veinticinco años de Constitución. Conferencia pronunciada en la *Solemne Apertura del Curso del Instituto Nacional de Administración Pública. INAP*. Madrid, 23 de enero de 2003.
50. Colex. *Código de Leyes Ambientales. España*. Madrid, 1995.
51. Commoner, B. *El círculo que se cierra*. Plaza & Janés, 1978. Traducción del original de 1971.
52. Conesa Fernández-Vitoria, V. *Auditorías medioambientales: guía metodológica*. Mundi-prensa. Madrid, 1997.
53. Conselleria de Medio Ambiente. *La industria en la Comunidad Valenciana: Tendencias y demanda de formación en medio ambiente*. Generalitat Valenciana. Valencia, 2002.
54. Cuesta Aguado, P.M. *Causalidad de los delitos contra el medio ambiente*. Tirant lo Blanch. Valencia, 1995.
55. DADE. *Guía de polígonos industriales y actividades: Valencia provincia*. Valencia, 1998.
56. Davies, P.W.F. *Current Issues in Business Ethics*. Ed. Routledge. Londres, 1997.
57. Davis, T. Environmental Management and Environmental Technologies. *Environmental Technology from Northern Europe*. 1996. Págs. 5 a 11.
58. De Burgos Jiménez, J.; Céspedes Lorente, J.J. La conexión entre la protección ambiental y el rendimiento económico. Comunicaciones 2000 al Congreso "Inteligencia Empresarial. La Gestión del Conocimiento en la Empresa". *AEDEM-Universidad de Jaén*. Págs. 403 a 406. Jaén, 2000.
59. De la Cuétara Martínez, Juan Miguel. Administración Local y medio ambiente. Funciones, medios y problemas. *Revista de la Vida Local*, T. 39, nº 207. 1980. Págs. 409 a 454.
60. De Miguel Fernández, E. *Introducción a la Gestión (Management)*. SPUPV. Valencia, 1993.
61. De Miguel Perales, C. *Derecho español del medio ambiente*. Civitas, 2000.

62. Del Brío González, J.A. Estrategias medioambientales de la empresa en el marco del desarrollo sostenible. *AEDEM*. Lérida, 1997. Págs. 43 a 49.
63. Del Brío González, J.A.; Fernández Sánchez, E.; Junquera Cimadevilla, B. Sinergias ISO 14001/ISO 9000/prevención de riesgos laborales en las empresas industriales españolas: un estudio empírico. *Cuadernos de Economía y Dirección de la Empresa*. Nº 11. 2002.
64. Del Brío González, J.A.; Fernández Sánchez, E.; Junquera Cimadevilla, B. Importancia formal del área medioambiental en la empresa: estudio empírico para el caso español. *Revista Europea de Dirección y Economía de la Empresa*. Vol. 12, nº 1. 2003. Págs. 23 a 42.
65. Del Brío, J.A.; Junquera, B. La implantación de un sistema de gestión medioambiental ISO 14001 en la empresa española: un análisis de casos. *AEDEM*. Logroño, 1999. Págs. 1065 a 1074.
66. Del Brío, J.A.; Junquera, B. Level of implementation of the ISO 14001 standard in Spanish industrial companies. *Eco-Management and Auditing*. Nº 8. 2001. Págs. 193 a 199.
67. Del Brío, J.A.; Junquera, B. Razones de elección de la ISO 14001. *Anales de Economía y Administración de Empresas*. Nº 8. Universidad de Oviedo, 2000.
68. Del Brío, J.A.; Junquera, B. Compatibilidad sistemas de gestión de calidad-medio ambiente-prevención de riesgos y competitividad en las empresas industriales españolas: el papel de la experiencia previa. *Acede*. 2000.
69. Del Brío, J.A.; Junquera, B. *Medio ambiente y empresa: de la confrontación a la oportunidad*. Civitas. 2001.
70. Del Brío, J.A.; Junquera, B. Gestión medioambiental en la pyme: consideraciones para las políticas públicas. *ICE*. Nº 798. Marzo de 2002. Págs. 191 a 206.
71. Del Castillo Mora, D. La distribución de competencias en materia de medio ambiente. *Revista Medio Ambiente y Derecho*. Nº 5. Sevilla, 2001.
72. Delgado Piqueras, Federico. Coord.: Sánchez Morón, Miguel. *Legislación del medio ambiente*. Tecnos. Madrid, 1995.

73. Delgado Piqueras, Francisco. Régimen jurídico del Derecho Constitucional al Medio Ambiente. *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 38. 1993. Págs. 49 a 79.
74. Díez, J.J. La organización administrativa ambiental. *Apuntes en Curso de Postgrado en Derecho Ambiental*. Valencia, 1996.
75. Díez de Velasco Vallejo, M. *Aspectos jurídicos actuales de la protección del medio ambiente en la CE, y en especial, la contribución de su Tribunal de Justicia*. Universidad. Granada, 1991.
76. Díez de Velasco, M. *La jurisprudencia del Tribunal de Justicia en materia de medio ambiente*. I Congreso Nacional de Derecho Ambiental. Sevilla, 1995.
77. Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental. *Los documentos de Río: declaración de principios, la agenda 21, convenios internacionales, Fórum global*. Ministerio de Medio Ambiente. Madrid, 1997.
78. Domínguez Martín, M. Procedimiento de otorgamiento de licencias municipales: estudio de reciente jurisprudencia de Tribunales Superiores de Justicia. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*. Nº 178. Junio 2000. Págs. 63 a 86.
79. Domper Ferrando, J. *El medio ambiente y la intervención administrativa en las actividades clasificadas*. Civitas. Madrid, 1992.
80. Domper Ferrando, J. Las competencias de las entidades locales en materia de Medio ambiente. *Revista de la Vida Local*, nº 252. 1991. Págs. 821 a 854.
81. Domper Ferrando, J. Control ambiental. *Anuario del Gobierno Local 1995*. Director Tomás Font i Llovet. Instituto de Derecho Público, Diputación de Barcelona. Ed. Marcial Pons. Madrid, 1995. Págs. 333 a 345.
82. Durán, G.; Ruesga, S.M. *Empresa y medio ambiente*. Pirámide. Madrid, 1995.
83. Durán, P. En torno a la codificación del Derecho ambiental. Reflexiones desde la experiencia alemana. *Revista General de Derecho*. Nº 639. 1997. Págs. 13747 a 13753.
84. Dyllick, T.; Hockerts, K. Beyond the business case for corporate sustainability. *Business Strategy and Environment*. Nº 11. 2002. Págs. 130 a 141.

85. Economía 3. La industria del medioambiente. Monográfico. *III Época*. Nº 50. Valencia, 1996. Págs. 57 a 72.
86. Economía 3. Especial Empresas. Valencia, mayo 2000. Págs. 6 a 30.
87. Economía 3. *La gestión medioambiental en la empresa. El caso valenciano*. Fundación Cultural CAM. Valencia, 1995.
88. Eder, P.; Fresner, J. El papel de los proyectos cooperativos para una producción más limpia. *The IPTS Report*. Nº 27. Sevilla, septiembre 1998.
89. Enkerlin, E.C. *Ciencia ambiental y desarrollo sostenible*. Thomson. México, 1997.
90. Esteve Pardo, J. *Derecho del medio ambiente y Administración Local*. Civitas. Barcelona, 1996.
91. Esty, D.C.; Porter, M.E. Ranking National Environmental Regulation and Performance: A Leading Indicator of Future Competitiveness? *The Global Competitiveness Report 2001-2002*. Oxford University Press. N.Y., 2001. Págs. 2 a 23.
92. European Environment Agency. *Environment in the European Union at the turn of the century*. Office for Official Publications of the European Communities. Luxemburgo, 1999.
93. Fabregat Rodríguez, V.; Setó Pámies, D.; Vidal Suñé, A. Organización y cultura medioambiental. *AEDEM (Asociación Europea de Dirección y Economía de la Empresa)*. Lérida, 1997. Págs. 403 a 411.
94. Fanlo Loras, A. Estructura territorial. *Anuario del Gobierno Local 1995*. Director: Tomás Font i Llovet. Instituto de Derecho Público, Diputación de Barcelona. Ed. Marcial Pons. Madrid, 1995. Págs. 171 a 193.
95. Fernández de Casadevante Romani, C. *La protección del medio ambiente en derecho internacional, derecho comunitario europeo y derecho español*. Viceconsejería de Medio Ambiente del País Vasco. 1991.
96. Fernández Farreres, G. Relaciones interadministrativas: Comunidades Autónomas y Administración Local. *Anuario del Gobierno Local 1995*. Director: Tomás Font i Llovet. Instituto de Derecho Público, Diputación de Barcelona. Ed. Marcial Pons. Madrid, 1995. Págs. 217 a 228.

97. Fernández Ramos, S. Las competencias municipales de protección ambiental ante el Derecho comunitario. *Revista de Derecho Ambiental*. Nº 22. 1999. Págs. 47 a 82.
98. Fernández Rodríguez, T.R. El problema del medio ambiente y la actividad industrial: Aspectos jurídicos. *Revista de Derecho Urbanístico*. T. 6, nº 29. 1972. Págs. 79 a 98.
99. Friedman. A.L.; Miles, S. SMESs and the environment: two cases studies. *Eco-Management and Auditing*. Nº 8, 2001. Págs. 200 a 209.
100. Fordsham. *Environmental management systems: your handbook*. TQM International. 1996.
101. Franco del Pozo, M. *El derecho a un medio ambiente adecuado*. Universidad de Deusto, 2000.
102. Frolova, A. Ecological reasoning: Ethical alternatives. *Ecological Economics*. 1998. Vol. 24, nº2. Págs. 169 a 182.
103. Fussler, C.; James, P. *Eco-innovación: integrando el medio ambiente en la empresa del futuro*. Mundi-prensa. Madrid, 1999.
104. García Álvarez, A. *Guía práctica de evaluación de impacto ambiental (proyectos y actividades afectados)*. Amarú Ediciones. Salamanca, 1994.
105. García Campá, I. Planeamiento urbanístico. Polígonos industriales y polígonos de ocio. *III Conferencias sobre el medio ambiente. Municipio y Urbanismo*. Comité Económico y Social de la Comunidad Valenciana.
106. García García, E. Sostenibilidad ambiental. *Primeras Conferencias sobre el medio ambiente*. Comité Económico y Social de la Comunidad Valenciana. Valencia, 1999. Págs. 135 a 146.
107. García García, E. *Manual práctico de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas: Legislación, jurisprudencia y formularios*. Dykinson. Madrid, 1993.
108. García García, J. *Guía legal del medio ambiente en España*. Amarín. Salamanca, 1993.

109. García Matos, I. ¿Existe en España una jurisprudencia protectora del ambiente? *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*. Nº 186. Junio 2001. Págs. 97 a 128.
110. García Ramos, I. El concepto “medio ambiente” en el ordenamiento jurídico español. *La Ley*. 1993-4. Págs. 1108 a 1118.
111. Gibbs, D.; Jonas, A.; While, A. Changing Governance Structures and the Environment: Economy-Environment Relations at the Local and Regional Scales. *Journal of Environmental Policy and Planning*. Nº 4. 2002. Págs. 123 a 138.
112. Gisbert Jordá, C.; Ríos Segarra, P. *Legislación medioambiental de la Comunidad Valenciana, Anexo de actualización de la versión de 1995 a junio del 98*. Conselleria de Medio Ambiente-Generalitat Valenciana, 1998.
113. Glachant, M.; Schucht, S.; Bültmann, A.; Wätzold, F. Companies' participation in EMAS: the influence of the public regulator. *Business Strategy and the Environment*. Nº 11. 2002. Págs. 254 a 266.
114. Gómez Fraile, F. *Cómo hacer el manual medioambiental de la empresa*. Fundación Confemetal. Madrid, 1999.
115. Gómez Orea, D. *Auditoría ambiental: un instrumento de gestión en la empresa*. Editorial Agrícola Española. Madrid, 1994.
116. Gómez Orea, D. Entorno y proyecto: la interacción crítica en el desarrollo territorial. *Escuela Medioambiental de Verano (Libro de Ponencias)*. UPV-Fundación Biodiversidad. Valencia, 2002.
117. González Navarro, J. *Guía práctica de las infracciones medioambientales*. Ed. Amarú, 1994.
118. González Pérez, J. *Comentarios a la ley del suelo*. Madrid, 1994.
119. Górriz Royo, E.M. *Delitos contra la ordenación del territorio (Tesis Doctoral)*. Universidad Jaime I de Castellón (UJI). Dr. J.L. González Cussac. 1996-2001.
120. Guillem Carrau, J. Protección del medio ambiente y políticas comunitarias: instrumentos de integración. *Revista Valenciana d'Estudis Autonòmics*. Nº 32. Valencia, 1996. Págs. 45 a 70.

121. Gunningham, N.; Sinclair, D. Environmental performance of vehicle body shops. *Business Strategy and the Environment*. Nº 11. 2002. Págs. 236 a 253.
122. Haeckel, E. *Historia de la creación*. Imp. F. Sempere y Cía. Valencia. 1910.
123. Halme, M; Park, J.; Chiu, A. Managing globalization for sustainability in the 21th century. *Business Strategy and the Environment*. Nº 11. 2002. Págs. 81 a 89.
124. Hernández Fernández, S. *Ecología para ingenieros: el impacto ambiental*. Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos. Madrid, 1995.
125. Hidalgo Aguilar, M.C. Fiscalidad ecológica en el régimen tributario español. *AEDEM (Asociación Europea de Dirección y Economía de la Empresa)*. Lérida, 1997. Págs. 207 a 217.
126. Hunt, D.; Johnson, C. *Sistemas de gestión medioambiental*. McGraw-Hill. 1996.
127. Imedes. *Polígonos industriales y medio ambiente en la Comunidad Valenciana*. www.grupimedes.com. 2002.
128. Impiva. *Sistema de ayuda a la evaluación de la Gestión Medioambiental de la PYME valenciana*. Generalitat Valenciana-UPV-CEPYMEV-CEV.
129. Jaquenod, S. *El Derecho ambiental y sus principios rectores*. Dykinson. Madrid, 1991.
130. Jaquenod, S. *Iniciación al Derecho Ambiental*. Dykinson. Madrid, 1999.
131. Johnson, G.P. *Auditoría del sistema de gestión medioambiental ISO 14000*. AENOR. Madrid, 1999.
132. Jimena Quesada, L.; Tomás Mallén, B.S. El derecho al medio ambiente en el marco del Convenio Europeo de Derechos Humanos. *Revista General de Derecho*. Nº 618. 1996. Págs. 2135 a 2179.
133. Jiménez Beltrán, D. The "Eco-efficiency" Revolution and Clean Production. *Environmental Technology from Northern Europe*. 1996. Págs. 66 a 75.
134. Jiménez Beltrán, D. La estrategia de desarrollo sostenible de la Unión Europea en el contexto global: de Río a Johannesburgo. *ICE*. Nº 800. Junio-julio de 2002. Págs. 97 a 122.

135. Jiménez Herrero, L. Desarrollo sostenible: la Agenda 21. *III Conferencias sobre el medio ambiente. Municipio y Urbanismo*. Comité Económico y Social de la Comunidad Valenciana.
136. Jiménez Herrero, L.M. Desarrollo sostenible y Economía de la sostenibilidad. *Revista Valenciana d'Estudis Autonòmics*. Nº 32. Valencia, 1996. Págs. 23 a 44.
137. Jonquières, M. *Cómo superar la auditoría de gestión medioambiental*. AENOR. Madrid, 1999.
138. Jordá Capitá, E. *El derecho a un medio ambiente adecuado*. Aranzadi. Navarra, 2002.
139. Jordano Fraga, F. La responsabilidad de la Administración con ocasión de los daños al medio ambiente. *Revista de Derecho Urbanístico*, nº 119. 1990-2. Págs. 79 a 114.
140. Jordano Fraga, J. Medio Ambiente versus Propiedad: "Expropiaciones legislativas" en el Derecho Ambiental Americano. *Civitas*, nº 85. 1995. Págs. 67 a 92.
141. Jordano Fraga, J. La evaluación del impacto ambiental: naturaleza, impugnabilidad y perspectivas (I). *Revista de Derecho Urbanístico*. Nº 143. 1995-1. Págs. 129 a 593.
142. Jordano Fraga, J. La aplicación del Derecho ambiental de la Unión Europea en España: perspectivas de evolución y desafíos del ius commune ambiental europeo. *Revista Medio Ambiente y Derecho*. Nº 6 (noviembre). Sevilla, 2001.
143. Junquera Cimadevilla, B. Actitud de las empresas asturianas ante los problemas medioambientales. *AEDEM (Asociación Europea de Dirección y Economía de la Empresa)*. Lérida, 1997. Págs. 11 a 18.
144. Juste Ruiz, J. El nuevo orden internacional: el principio de desarrollo sostenible tras la Conferencia de Río 92. *Apuntes en Curso de Postgrado en Derecho Ambiental*. Valencia, 1996.
145. Juste Ruiz, J.; Castillo Daudi, M. La política comunitaria del medio ambiente. *Cuadernos de Derecho Internacional* nº 5, Córdoba, 1993.

146. Juste Ruiz, J. La evolución del derecho internacional del medio ambiente. *Estudios en Homenaje al Profesor D. Manuel Díez de Velasco*. Madrid, 1993.
147. Juste Ruiz, J. *Derecho internacional público y medio ambiente*. 1996.
148. Juste Ruiz, J. *Derecho internacional del medio ambiente*. McGraw-Hill. Madrid, 1999.
149. Juste Ruiz, J.; Bou Franch, V. *Derecho internacional del medio ambiente: selección de textos básicos*. Universidad de Valencia, 2000.
150. Kiely, G. *Ingeniería ambiental. Fundamentos, entornos, tecnologías y sistemas de gestión*. Mc Graw Hill, 1999.
151. Kolk, A.; Mauser, A. The evolution of environmental management: from stage models to performance evaluation. *Business Strategy and the Environment*. Nº 11. 2002. Págs. 14 a 31.
152. Korhonen, J. Some suggestions for regional industrial ecosystems – extended industrial ecology. *Eco-Management and Auditing*. Nº 8. 2001. Págs. 57 a 69.
153. Krämer, L. Sobre el efecto directo de las directivas comunitarias de medio ambiente. *Revista de Derecho Administrativo*, nº 7. 1991.
154. Krupp, H. Sustainable Development: the Unsolved Dilemma, Is there a way out? *Environmental Technology from Northern Europe*. 1996. Págs. 62 a 65.
155. La Orden Gil, A.; Villena Ugarte, C. *Sistema de Gestión medioambiental: Ecoaudit comunitario*. Conselleria de Medio Ambiente. Valencia, 1997.
156. Lacalle Bayo, J. Soluciones actuales de tratamiento y eliminación de lodos. *Escuela Medioambiental de Verano (Libro de Ponencias)*. UPV-Fundación Biodiversidad. Valencia, 2002.
157. Leñero Bohórquez, R. La relación de causalidad en la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas por daños ambientales. *Medio ambiente y Derecho*. Universidad de Sevilla. 1999-2000.
158. Lesmes Serrano, C. *Derecho penal administrativo: (ordenación del territorio, patrimonio histórico y medio ambiente)*. Comares. Granada, 1997.

159. López Quero, M.; Daniluk Mosquera, G. La ecocertificación como valor económico añadido del mercado (VEA). *AEDEM (Asociación Europea de Dirección y Economía de la Empresa)*. Lérida, 1997. Págs. 385 a 392.
160. López Ramón, F. Caracteres del derecho comunitario europeo ambiental. *Medio ambiente y Derecho*. Universidad de Sevilla. 1999-2000.
161. López Ramón, F. Caracteres del derecho comunitario europeo ambiental. *Revista de Administración Pública*. Nº 142. 1997. Págs. 53 a 74.
162. López Ramón, F. Derechos fundamentales, subjetivos y colectivos al medio ambiente. *Civitas*. Nº 95. 1997. Págs. 347 a 364.
163. Lorente Aznar, C.J. *Empresa, derecho y medio ambiente: la responsabilidad legal empresarial por daños al medio ambiente: Normativa básica ambiental*. José M^a Bosch. Barcelona, 1996.
164. Lostado Bojó, R.; Del Río Orduña, V. La política ambiental en el ámbito municipal: la aplicación práctica de la Agenda 21 Local en el municipio de la Vall d'Uixó. *III Conferencias sobre el medio ambiente. Municipio y Urbanismo*. Comité Económico y Social de la Comunidad Valenciana.
165. Loste Madoz, J.A. Mecanismos legales para la protección del medio ambiente. *ICE*. Nº 800. Junio-julio de 2002. Págs. 149 a 159.
166. Martín Gómez, S. La organización empresarial del medio ambiente como factor de competitividad en el futuro. *AEDEM (Asociación Europea de Dirección y Economía de la Empresa)*. Lérida, 1997. Págs. 357 a 363.
167. Martín Mateo, R. *Manual de Derecho ambiental*. Trivium. Madrid, 1998.
168. Martín Mateo, R. Prospectiva de la tutela del medio ambiente en España. *Primeras Conferencias sobre el medio ambiente*. Comité Económico y Social de la Comunidad Valenciana. Valencia, 1999. Págs. 7 a 18.
169. Martín Mateo, R. *Tratado de derecho ambiental*. Trivium. Madrid, 1997.
170. Martín Mateo, R. *Tratado de Derecho Ambiental*. Trivium. Vol. I, 1991.
171. Martín Mateo, R. *Tratado de Derecho Ambiental*. Trivium. Vol. II, 1992.
172. Martín Mateo, R. Economía, desarrollo, ecología y ordenación del territorio. *Revista de derecho Urbanístico*. T. 22, nº 110. 1988. Págs. 837 a 846.

173. Martín Mateo, R. La calidad de vida como valor jurídico. *Revista de Administración Pública*, nº 117. 1988. Págs. 51 a 70.
174. Martín Mateo, R. La planificación ambiental y la reforma de la Ley del Suelo. *Revista de Derecho Urbanístico*. T. 10. Nº 48. 1976. Págs. 13 a 28.
175. Martín Mateo, R. Ambiente y recursos naturales. El sistema institucional. *Revista de Derecho Urbanístico*. T. 19. Nº 95. 1985. Págs. 13 a 27.
176. Martín Mateo, R. El delito ambiental. Reflexiones desde el derecho Administrativo. *Revista de Administración Pública*. Nº 238. 1988. Págs. 1033 a 1053.
177. Martín Mateo, R. Infracciones ambientales: la responsabilidad de las empresas y sus trabajadores. *Actas de la Escuela Medioambiental de Verano*. UPV – Fundación Biodiversidad. Valencia, 2002. Pág. 7.
178. Martín Mateo, R. La revolución ambiental pendiente. *Revista Valenciana d'Estudis Autonòmics*. Nº 32. Valencia, 1996. Págs. 1 a 22.
179. Martínez Alier, J. *De la economía ecológica al ecologismo*. Icaria. 1992.
180. Martínez de la Vallina, J.J. *Guía básica para la elaboración de estudios de impacto ambiental de los instrumentos de ordenación territorial*. Ícaro. Valencia, 1999.
181. Martínez García, R. *Sistema de Gestión y Auditoría Medioambiental*. Cierval. Valencia, 1996.
182. Martínez Martínez, J. *Auditorías Ambientales*. Universidad de las Palmas, 2000.
183. Martínez Morales, J.L.; Lafuente Benaches, M.; Sevilla Merillo, I. Jurisprudencia territorial y del Tribunal Supremo. *Revista Valenciana de Estudios Autonómicos*, nº 17. Generalitat Valenciana. Valencia, 1996. Págs. 387 a 392.
184. Martínez Morales, J.L. Las competencias en materia de protección del Medio Ambiente. *Revista de la Vida Local*. T. 42. Nº 220. 1983. Págs. 633 a 662.

185. Méndez, R.; Caravaca, I. *Organización industrial y territorio*. Ed. Síntesis. Madrid, 1996.
186. Micó Micó, F. Actividades molestas e insalubres como factor de degradación ambiental. *III Conferencias sobre el medio ambiente. Municipio y Urbanismo*. Comité Económico y Social de la Comunidad Valenciana.
187. Millán López, A.E. La distribución o reparto de competencias ambientales en las distintas administraciones públicas. *Revista Valenciana de Estudios Autonómicos*, nº 15. Generalitat Valenciana. Valencia, 1996. Págs. 413 a 418.
188. Milne, M.J. On sustainability: the environment and management accounting. *Management Accounting Research*. Vol. 7, nº 1. 1996. Págs. 135 a 161.
189. Ministerio de Medio Ambiente. *Medio ambiente en España 1997*. Ministerio de Medio Ambiente, 1998.
190. Ministerio de Medio Ambiente. *Jurisprudencia sobre Medio Ambiente*. 1996.
191. Miñana, F. Las ISO 14000 en la actividad empresarial. *Ingeniería química*. 1998. Vol. 30, nº. 345. Págs. 129 a 136.
192. Mohr, R.D. Technical Change, External Economies, and the Porter Hypothesis. *Journal of Environmental Economics and Management*. Nº 43. 2002. Págs. 158 a 168.
193. MOPTMA. *Modelo de ordenanza municipal de protección ambiental*. Dirección General de Política Ambiental. Publicaciones MOPTMA, 1995.
194. Morgenstern, R.D.; Pizer, W.A.; Shih, J-S. Jobs Versus the Environment: An Industry-Level Perspective. *Journal of Environment Economics and Management*. Vol. 43, nº 3, mayo 2002.
195. Naciones Unidas. Programa de la ONU para el medio ambiente. *GEO 2000. Perspectiva global del medio ambiente*. Mundi-prensa, 1999.
196. Ortega Álvarez, L. *Lecciones de Derecho del Medio Ambiente*. Lex Nova. Valladolid, 2000. (Hay una 3ª edición de Agosto de 2002 con algunas novedades como el Plan forestal español, la ecotasa balear o sentencias penales).

197. Ortega Bernardo, J. Las licencias de actividad y funcionamiento en la reciente jurisprudencia de los Tribunales Superiores de Justicia. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*. Nº 184. Marzo 2001. Págs. 11 a 40.
198. Parejo Alfonso, L. La Ley 30/1992 y la Ley 7/1985: una valoración global de la integración del régimen básico de la Administración local en el del conjunto de las Administraciones Públicas. *Anuario del Gobierno Local 1995*. Director: Tomás Font i Llovet. Instituto de Derecho Público, Diputación de Barcelona. Ed. Marcial Pons. Madrid, 1995. Págs. 29 a 55.
199. Parejo Alfonso, L. *Ordenación de territorio y medio ambiente*. Revista de Derecho Urbanístico, nº 146. 1996. Págs. 131-178.
200. Parejo Alfonso, L.; Blanc Clavero, F. *Derecho urbanístico valenciano*. Tirant lo Blanch. Valencia, 1999.
201. Parkin, S. *Environmentalism*. Microsoft® Encarta® Encyclopedia. Microsoft Corporation. 1993-1996.
202. Pellisé de Urquiza, C. La participación de los entes locales en la construcción europea. La aplicación del Derecho Comunitario. *Anuario del Gobierno Local 1995*. Director: Tomás Font i Llovet. Instituto de Derecho Público, Diputación de Barcelona. Ed. Marcial Pons. Madrid, 1995. Págs. 455 a 468.
203. Pérez Andrés, A.A. *La ordenación del territorio en el Estado de las Autonomías*. Ed. Marcial Pons, 1998.
204. Pérez Fernández, 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*. Nº 182. Diciembre 2000. Pág. 167.
205. Pérez Martos, J. *Legislación ambiental (anotada, concordada y comentada)*. Comares. Granada, 1995.
206. Pérez Martos, J. Veinte años de jurisprudencia constitucional sobre medio ambiente. *Revista de Estudios de la Administración Local*. Ministerio de Administración Pública. Nº 286-287. Mayo-Diciembre 2001. Págs. 385 a 415.
207. Pfaff, A.; Sanchirico, C.W. Environmental Self-Auditing: Setting the Proper Incentives for Discovery and Correction of Environmental Harm. *Oxford University Press*. Vol. 16, nº 1. 2000.

208. Piñar Díaz, M. *El derecho a disfrutar del medio ambiente en la jurisprudencia*. Comares. Granada, 1996.
209. Plasecki, B.W. *Corporate Environmental Strategy. The Avalanche of Change Since Bhopal*. John Wiley & Sons Limited. 1995.
210. Porter, Michael E.; van der Linde, Class. Green and competitive. Ending the Stalemate. *Harvard Business Review*. Septiembre-Octubre 1995. Págs. 120 a 134.
211. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Informe de Desarrollo Humano 1998*. PNUD, 1999.
212. Quintana López, T. La distribución de competencias en la protección del medio ambiente. Referencia especial a las actividades mineras. *Revista de la Vida Local*. T. 46. Nº 235-236. 1987. Págs. 533 a 572.
213. Quintana López, T. Licencia de actividad y declaración de impacto ambiental en Castilla y León. Problemas de articulación. *Revista Interdisciplinar de Gestión Ambiental*. Nº 40, abril 2002.
214. Ramos Gorostiza, J.L. Un precedente lejano del debate sobre la sostenibilidad: el movimiento conservacionista americano (1890-1920). *ICE*. Nº 800. Junio-julio de 2002. Págs. 31 a 46.
215. Regás, Q.; Gardeta, C.; García Lucas, M. Á. (directores). *Enciclopedia Visual de la Ecología*. Cases i Associats, SA. Clarín AGEA. Levante-EMV. 1997.
216. Renau Faubel, F. Declaración de impacto ambiental y planeamiento urbanístico en el ordenamiento jurídico valenciano. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*. Nº 174. Diciembre 1999. Págs. 143 a 167.
217. Revuelta Pérez, I. Las nuevas tendencias en la inspección ambiental de las actividades industriales. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*. Nº 177. Abril-Mayo 2000. Págs. 111 a 156.
218. Rivera Camino, J. What motivates european firms to adopt environmental management systems? *Eco-management and Auditing*. Nº 8. 2001. Págs. 134 a 143.

219. Rivera Camino, J.; Molero Ayala, V.M. La implementación de sistemas de gestión medioambiental en España: un estudio exploratorio. *Revista Europea de Dirección y Economía de la Empresa*. Nº 2, Vol. 10. 2001. Págs. 179 a 187.
220. Rivero Nieto, P.; Chamorro Mera, A. Efectos sobre la organización a partir de certificación de sistemas de calidad basados en ISO 14000. Comunicaciones 2000 al Congreso "Inteligencia Empresarial. La Gestión del Conocimiento en la Empresa". *AEDEM-Universidad de Jaén*. Págs. 403 a 406. Jaén, 2000.
221. Rodríguez, M.A.; Ricart, J.E. The new environmental management. *IESE-Revista de Antiguos Alumnos*. Nº 76. Diciembre 1999. Págs. 28 a 34.
222. Rodríguez-Arana Muñoz, J. El medio ambiente y la calidad de vida como objetivos constitucionales. *Revista de Derecho Ambiental*. Nº 16. 1996. Págs. 35 a 50.
223. Rodríguez-Arana Muñoz, J. Medio ambiente y Administración Local. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*. Nº 188. Septiembre-Octubre 2001. Págs. 173 a 189.
224. Rodríguez-Chaves Mimbbrero, B. Ordenación urbanística, legislación sectorial y medio ambiente. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*. Nº 170. Junio 1999. Págs. 11 a 33.
225. Rodríguez-Chaves Mimbbrero, B. Ordenación urbanística, legislación sectorial y medio ambiente. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*. Nº 181. Noviembre 2000. Págs. 83 a 120.
226. Rodríguez-Chaves Mimbbrero, B. Ordenación urbanística, legislación sectorial y medio ambiente. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*. Nº 186. Junio 2001. Págs. 11 a 60.
227. Romano Velasco, J. *Desarrollo sostenible y evaluación ambiental: del impacto al pacto con nuestro entorno*. Ámbito. Valladolid, 2000.
228. Romero Hernández, S. Las licencias municipales para el ejercicio de actividades por los particulares y el nuevo procedimiento de calificación ambiental en Andalucía. *Revista Medio Ambiente y Derecho*. Nº 4. Sevilla, 2000.
229. Romero Saura, F.; Lorente Tallada, J.L. *El régimen urbanístico de la Comunidad Valenciana*. SPUPV. Valencia, 1996.

230. Rouhiainen, V.; Malmén, Y.; Tiihonen, J. Environment Risk Analysis of Accidental Releases from Process Plants. *Environmental Technology from Northern Europe*. 1996. Págs. 56 a 61.
231. Ruesga, S.; Durán, G. *Empresa y medio ambiente*. Pirámide. Madrid, 1995.
232. Ruiz-Rico Ruiz, G. *Derecho comparado del medio ambiente y de los espacios naturales protegidos*. Comares. Granada, 2000.
233. Ruiz-Rico Ruiz, G. *El derecho constitucional al medio ambiente: dimensión jurisdiccional*. Tiranch lo Blanch. Valencia, 2000.
234. Sadgrove, K. *La ecología aplicada a la empresa*. Ediciones Deusto. Bilbao, 1993.
235. Salmerón, J. *Toxicidad, ecotoxicidad y residuos industriales en la pyme*. Cierval. Valencia, 1996.
236. Sánchez Blanco, A. La ley de reforma del régimen urbanístico y de valoraciones del suelo y la resolución del Parlamento Europeo sobre una política concertada de ordenación del territorio. *REALA (Revista de la Administración Local)*, nº 255-256. 1992. Págs. 501 a 515.
237. Sánchez Fernández de Gatta, D. La política ambiental comunitaria: especial referencia a los programas de acción. *Revista de Instituciones Europeas*. T. 12, nº 3. 1985. Págs. 723 a 753.
238. Sánchez Gascón, A. *Código de las leyes del medio ambiente: legislación estatal y jurisprudencia*. Aranzadi. Pamplona, 1994.
239. Sanz Pérez, D. Los acuerdos ambientales como mecanismo de sustitución o complemento del control preventivo unilateral de las actividades potencialmente contaminantes: las previsiones de la Ley 3/1998. *Revista Interdisciplinar de Gestión Ambiental*. Nº 34, octubre 2001.
240. Sanz Salla, C. *La gestión de los residuos industriales, en especial en la industria cerámica a la luz del derecho americano, comunitario y español*. En: *Primeras Conferencias sobre el medio ambiente*. Comité Económico y Social de la Comunidad Valenciana. Valencia, 1999.
241. Seager, J. *Atlas del estado del medio ambiente*. Akal. Madrid, 2000.

242. Seoáñez Calvo, M. *Auditorías medioambientales y gestión medioambiental de la empresa (ecoauditoría y ecogestión empresarial)*. Mundiprensa. Madrid, 1995.
243. Seoáñez Calvo, M.; Angulo Aguado, I. *Manual de Gestión medioambiental de la empresa*. Ed. Mundi-prensa. 1999.
244. Seoáñez Calvo, M. *Ecología industrial: Ingeniería medioambiental aplicada a la industria y a la empresa*. Mundi-prensa. 1998.
245. Serrano Moreno, J.L. *Ecología y Derecho. Principios de Derecho Ambiental y Ecología Jurídica*. Ecorama. Granada, 1992.
246. Sosa Wagner, F. *Las actividades molestas: en especial, el ruido*. Tecnos. Madrid, 1991.
247. Starik, M.; Heder, M. Strategic inter-organizational environmentalism in the US: a multi-sectoral perspective of alternating eco-policy roles. *Business Strategy and the Environment*. Nº 11. 2002. Págs. 221 a 235.
248. Steger, U.; Schindel, C.; Krapf, H. The experience of EMAS in three european countries: a cultural and competitive analysis. *Business Strategy and the Environment*. Nº 11. 2002. Págs. 32 a 42.
249. Tamames, R. *Ecología y Desarrollo: La polémica sobre los límites al crecimiento*. Alianza Editorial, 1996.
250. Tomás Carpi, J.A. *Competitividad, medio ambiente y estrategia industrial*. Volúmenes I y II. Universidad de Valencia, 1995.
251. Vega, M.M. *Desarrollo de un sistema de identificación-clasificación de peligros para el medio ambiente terrestre: posición y aportación españolas en la Unión Europea*. Ministerio de Medio Ambiente. Madrid, 2000.
252. Vera Jurado, D.J. *La disciplina ambiental en las actividades industriales: autorizaciones y sanciones administrativas en materia de medio ambiente*. Tecnos. Madrid, 1994.
253. Vera Jurado, D. J. *Legislación sobre actividades clasificadas e impacto ambiental: normativa general y autonómica*. Tecnos. Madrid, 1997.
254. Vera Jurado, D. J. *Actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas: normativa de impacto ambiental*. Tecnos. Madrid, 1995.

255. Vercher Noguera, Antonio. Las autorizaciones administrativas y los delitos contra el medio ambiente. *Actualidad Penal*. 1995-2. Págs. 905 a 914.
256. Vercher Noguera, A. La política comunitaria del medio ambiente y su vertiente mediterránea. *Revista General de Derecho*. Nº 583. 1993. Págs. 3217 a 3228.
257. Vercher Noguera, A. El medio ambiente y el derecho de acceso a la información. *La Ley*. 1992-3. Págs. 1074 a 1082.
258. Vercher Noguera, A. El Medio Ambiente en la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea. *La Ley*. 1996-2. Págs. 1487 a 1497.
259. Vickery, G.; Iarrera, M. The Global Environment Goods and Service Industry. *Environmental Technology from Northern Europe*. 1996. Págs. 12 a 19.
260. Vizcaíno Sánchez-Rodrigo, P. *Introducción al Derecho del Medio Ambiente*. Ed. CTO. Medicina. Madrid, 1996.
261. Welch, E.W.; Mori, Y.; Aoyagi-Usui, M. Voluntary adoption of ISO 14001 in Japan: mechanisms, stages and effects. *Business Strategy and the Environment*. Nº 11. 2002. Págs. 43 a 62.
262. Welford, R.; Prescott, K. *European Business: An Issued-Based Approach*. Ed. Pitman. Londres, 1994.
263. Woodside, G.; Aurrichio, P. *Auditoría de sistemas de gestión medioambiental. Introducción a la norma ISO 14001*. McGraw-Hill. 2000.
264. WWF-UK. *To whose profit? Building a business case for sustainability*. 2001.
265. Yáñez Velasco, I. Relaciones entre el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas y el Urbanismo. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*. Nº 179. Julio-Agosto 2000. Págs. 119 a 160.
266. Zamanillo Elgezabal, I.; Cilleruelo Carrasco, E.; Díaz de Basurto, P. Modelo comparador único para sistemas de gestión medioambiental y de calidad respecto de las normas ISO 14001- ISO 9001. *I Workshop de Ingeniería de Organización*. Universidad del País Vasco. Bilbao, 2000. Págs. 471 a 479.

VII. LISTADO DE SENTENCIAS ESTUDIADAS

A) Sentencias del TS que resuelven recursos a sentencias de la Audiencia Territorial de Valencia (años 80):

- 16 de Octubre de 1981, ponente Botella Taza. *Aranzadi, RJ 1981\4477.*
- 19 de Febrero de 1982, ponente Delgado-Iribarren. *Aranzadi, RJ 1982\1512.*
- 2 de Junio de 1982, ponente Pérez Gimeno. *Aranzadi, RJ 1982\4184.*
- 20 de Septiembre de 1982, ponente Díaz Eimil. *Aranzadi, RJ 1982\5468.*
- 24 de Septiembre de 1982, ponente Medina Balmaceda. *Aranzadi, RJ 1982\5508.*
- 29 de Septiembre de 1982, ponente Marín Ruiz. *Aranzadi, RJ 1982\5527.*
- 15 de Octubre de 1982, ponente Díaz Eimil. *Aranzadi, RJ 1982\6377.*
- 26 de Octubre de 1982, ponente Marín Ruiz. *Aranzadi, RJ 1982\6445.*
- 17 de Marzo de 1983, ponente Martín Del Burgo. *Aranzadi, RJ 1983\1442.*
- 23 de Marzo de 1983, ponente Medina Balmaceda. *Aranzadi, RJ 1983\1511.*
- 20 de Abril de 1983, ponente Martín Del Burgo. *Aranzadi, RJ 1983\2834.*
- 16 de Abril de 1984, ponente Sánchez-Andrade. *Aranzadi, RJ 1984\2001.*
- 28 de Febrero de 1985, ponente Gordillo García. *Aranzadi, RJ 1985\2639.*
- 21 de Junio de 1985, ponente Reyes Monterreal. *Aranzadi, RJ 1985\4908.*
- 21 de Septiembre de 1985, ponente Martín Del Burgo. *Aranzadi, RJ 1985\5119.*
- 22 de Octubre de 1985, ponente Garayo Sánchez. *Aranzadi, RJ 1985\5651.*
- 18 de Diciembre de 1985, ponente García Estartús. *Aranzadi, RJ 1985\6399.*
- 22 de Septiembre de 1986, ponente Marín Ruiz. *Aranzadi, RJ 1986\6080.*

- 3 de Octubre de 1986, ponente Ortolá Navarro. *Aranzadi, RJ 1986\5295.*
- 3 de Marzo de 1987, ponente Reyes Monterreal. *Aranzadi, RJ 1987\3462.*
- 17 de Octubre de 1989, ponente Barrio Iglesias. *Aranzadi, RJ 1989\7377.*

B) Sentencias del TSJCV (1995-2003):

- 615, de 21 de Julio de 1995, ponente Bellmont y Mora. *Aranzadi, RJCA 1995\599.*
- 995, de 14 de Octubre de 1996, ponente Vidal Mas. *Aranzadi, RJCA 1996\1274.*
- 1309, de 30 de Diciembre de 1996, ponente Selma Calpe. *Aranzadi, RJCA 1996\2123.*
- 10 de Enero de 1997, ponente Nieto Martín. *La Ley, a350/1997, marginal 766.*
- 20 de Febrero de 1997, ponente Nieto Martín. *La Ley, a351/1997, marginal 771.*
- 1060, de 29 de Octubre de 1997, ponente Zaragoza Ortega. *El Derecho, 1997/14458.*
- 1116, de 6 de Noviembre de 1997, ponente Nieto Martín. *El Derecho, 1997/16852.*
- 417, de 30 de Abril de 1998, ponente Nieto Martín. *Aranzadi, RJCA 1998\1886.*
- 461, de 12 de Mayo de 1998, ponente Zaragoza Ortega. *Aranzadi, RJCA 1998\1605.*
- 641, de 11 de Junio de 1998, ponente Nieto Martín. *Aranzadi, RJCA 1998\2352.*
- 725, de 18 de Junio de 1998, ponente Nieto Martín. *Aranzadi, RJCA 1998\2355.*

- 733, de 29 de Junio de 1998, ponente Márquez Bolufer. *El Derecho*, 1998/21199.
- 843, de 3 de Julio de 1998, ponente Narbón Lainez. *El Derecho*, 1998/21209.
- 930, de 16 de Octubre de 1998, ponente Manglano Sada. *El Derecho*, 1998/31890.
- 1239, 29 de Octubre de 1998, ponente Narbón Lainez. *El Derecho*, 1998/35683.
- 1426, de 18 de Noviembre de 1998, ponente Narbón Lainez. *Aranzadi*, RJCA 1998\4198.
- 1484, 9 de Diciembre de 1998, ponente Zaragoza Ortega. *Aranzadi*, RJCA 1998\4968.
- 1163, de 18 de Diciembre de 1998, ponente Altarriba Cano. *Aranzadi*, RJCA 1998\4961.
- 1691, 23 de Diciembre de 1998, ponente Narbón Lainez. *El Derecho*, 1998/38557.
- 27 de Febrero de 1999, ponente Bellmont y Mora. *La Ley*, a261/1999, *marginal* 478.
- 952, de 1 de Junio de 1999, ponente Nieto Martín. *La Ley*, BD 219188/2001.
- 1033, de 10 de Junio de 1999, ponente Nieto Martín. *El Derecho*, 1999/57352.
- 701, de 1 de Julio de 1999, ponente Ayuso Ruiz-Toledo. *Aranzadi*, RJCA 1999\2879.
- 1982, de 2 de Diciembre de 1999, ponente Olarte Madero. *El Derecho*, 1999/58972.
- 1962, de 2 de Diciembre de 1999, ponente Narbón Lainez. *El Derecho*, 1999/59266.

- 2121, de 24 de Diciembre de 1999, ponente Bellmont y Mora. *El Derecho*, 1999/59101.
- 45, de 13 de Enero de 2000, ponente Narbón Lainez. *Aranzadi, RJCA* 2000\2142.
- 230, de 18 de Febrero de 2000, ponente Bellmont y Mora. *El Derecho*, 2000/61378.
- 722, de 2 de Mayo de 2000, ponente Falomir Faus. *El Derecho*, 2000/58362.
- 808, de 20 de Mayo de 2000, ponente Bellmont y Mora. *El Derecho*, 2000/54456.
- 854, de 31 de Mayo de 2000, ponente Narbón Lainez. *La Ley, BD* 126566/2001. También en *Aranzadi, RJCA* 2001\12.
- 873, de 31 de Mayo de 2000, ponente Márquez Bolufer. *El Derecho*, 2000/54014.
- 1018, de 24 de Junio de 2000, ponente Bellmont y Mora. *La Ley, BD* 169158/2001.
- 1207, de 19 de Julio de 2000, ponente Narbón Lainez. *El Derecho*, 2000/63041.
- 1259, de 6 de Septiembre de 2000, ponente Olarte Madero. *La Ley, BD* 169576/2001.
- 1303, de 12 de Septiembre de 2000, ponente Nieto Martín. *El Derecho*, 2000/63972.
- 1569, de 22 de Octubre de 2000, ponente Narbón Lainez. *El Derecho*, 2000/63986.
- 1608, 24 de Octubre de 2000, ponente Vidal Mas. *El Derecho*, 2000/63954.
- 1629, de 27 de Octubre de 2000, ponente Márquez Bolufer. *El Derecho*, 2000/64000.

- 1693, de 31 de Octubre de 2000, ponente Olarte Madero. *El Derecho*, 2000/62426.
- 118, de 24 de Enero de 2001, ponente Selma Calpe. *Aranzadi, RJCA* 2001\368.
- 181, de 16 de Febrero de 2001, ponente Altarriba Cano. *Revista jurídica de la Comunidad Valenciana*, nº 0/2001.
- 299, de 22 de Febrero de 2001, ponente Vidal Mas. *El Derecho*, 2001/43732.
- 323, 26 de Febrero de 2001, ponente Vidal Mas. *Aranzadi, RJCA* 2001\1023.
- 347, de 6 de Marzo de 2001, ponente Nieto Martín. *El Derecho*, 2001/31592.
- 380, de 14 de Marzo de 2001, ponente Olarte Madero. *El Derecho*, 2001/43683.
- 394, de 18 de Marzo de 2001, ponente Márquez Bolufer. *La Ley, BD* 306856/2002.
- 443, de 17 de Marzo de 2001, ponente Bellmont y Mora. *La Ley, BD* 306859/2002.
- 493, de 21 de Marzo de 2001, ponente Narbón Lainez. *El Derecho*, 2001/43718.
- 522, de 4 de Abril de 2001, ponente Narbón Lainez. *La Ley, BD* 306868/2002.
- 514, 4 de Abril de 2001, ponente Olarte Madero. *El Derecho*, 2001/48645. *También en Revista jurídica de la Comunidad Valenciana*, nº 0/2001.
- 531, de 6 de Abril de 2001, ponente Narbón Lainez. *Revista jurídica de la Comunidad Valenciana*, nº 0/2001.
- 942, de 12 de Junio de 2001, ponente Nieto Martín. *El Derecho*, 2001/48645.

- 9 de Julio de 2001, ponente Lorente Albiñana. *La Ley*, BD 307103/2002.
- 1199, de 23 de Julio de 2001, ponente Márquez Bolufer. *El Derecho*, 2001/66705.
- 1480, de 17 de Octubre de 2001, ponente Vidal Mas. *La Ley*, BD 355942/2002.
- 1511, de 31 de Octubre de 2001, ponente Narbón Lainez. *La Ley*, BD 355880/2002.
- 1935, de 22 de Diciembre de 2001, ponente Bellmont y Mora. *La Ley Iuris*, 1139618/2001.
- 1534, de 27 de Diciembre de 2001, ponente Altarriba Cano. *Revista Jurídica de la Comunidad Valenciana*, nº 2/2002.
- 635, de 10 de Abril de 2002, ponente Narbón Lainez. *Aranzadi*, RJCA 2002\750.
- 147, de 31 de Enero de 2003, ponente Zaragoza Ortega. *TSJCV, Sala 3ª Contencioso-Administrativo*.

C) Sentencias del TS (1992-2002) que resuelven asuntos juzgados por el TSJCV (1990-97):

- 12 de Diciembre de 1991, ponente Escusol Barra. *Aranzadi*, RJ 1991\9512.
- 1 de Junio de 1992, ponente Escusol Barra. *Aranzadi*, RJ 1992\4921.
- 12 de Noviembre de 1992, ponente Rodríguez-Zapata. *Aranzadi*, RJ 1993\2431.
- 23 de Abril de 1996, ponente García Estartús. *Aranzadi*, RJ 1996\3443.
- 7 de Mayo de 1998, ponente Martí García. *Aranzadi*, RJ 1998\4308.
- 28 de Septiembre de 1998, ponente Enríquez Sancho. *Aranzadi*, RJ 1998\6947.
- 20 de Octubre de 1998, ponente Sanz Bayón. *Aranzadi*, RJ 1998\8441.

- 2 de Diciembre de 1998, ponente Soto Vázquez. *Aranzadi, RJ 1998\10267.*
- 13 de Octubre de 1999, ponente Fernández Montalvo. *Aranzadi, RJ 1999\7557.*
- 25 de Octubre de 1999, ponente Yagüe Gil. *Aranzadi, RJ 1999\7687.*
- 18 de Noviembre de 1999, ponente Baena Del Alcázar. *Aranzadi, RJ 1999\9520.*
- 10 de Diciembre de 1999, ponente Yagüe Gil. *Aranzadi, RJ 1999\8562.*
- 12 de Abril de 2000, ponente González González. *Aranzadi, RJ 2000\2588.*
- 19 de Junio de 2000, ponente Sanz Bayón. *Aranzadi, RJ 2000\6701.*
- 2 de Octubre de 2000, ponente Sanz Bayón. *Aranzadi, RJ 2000\7901.*
- 12 de Marzo de 2001, ponente Sanz Bayón. *Aranzadi, RJ 2001\2995.*
- 8 de Mayo de 2001, ponente Xiol Ríos. *Aranzadi, RJ 2001\4395.*
- 27 de Septiembre de 2001, ponente Baena Del Alcázar. *Aranzadi, RJ 2002\101.*
- 19 de Octubre de 2001, ponente Enríquez Sancho. *Aranzadi, RJ 2001\8297.*
- 28 de Noviembre de 2001, ponente Garzón Herrero. *Aranzadi, RJ 2001\9739.*
- 24 de Enero de 2002, ponente Yagüe Gil. *Aranzadi, RJ 2002\1849.*
- 12 de Febrero de 2002, ponente Martí García. *Aranzadi, RJ 2002\3888.*

VIII. ABREVIATURAS UTILIZADAS

- ACP:** Países de África, Caribe y Pacífico.
- BATs:** *Best Available Technics* (ver MTDs).
- BEI:** Banco Europeo de Inversiones.
- BOE:** Boletín Oficial del Estado.
- BOP:** Boletín Oficial de la Provincia.
- BREFs:** Boletín de las Mejores Tecnologías Disponibles (*BAT reference document*).
- CC.AA.:** Comunidades Autónomas.
- CE:** Constitución Española.
- CEE:** Comunidad Económica Europea.
- CEN:** Comité Europeo de Normalización.
- CFCs:** Clorofluocarbonos.
- DG XI:** Dirección General XI de la Comisión Europea (Medio Ambiente).
- DOCE:** Diario Oficial de la Comunidad Europea.
- DOGV:** Diario Oficial de la Generalitat Valenciana.
- EDF:** Fondo para la Defensa del Medio Ambiente.
- EEA:** Agencia Europea del Medio Ambiente.
- EMAS:** Sistema Comunitario de Gestión y Auditoría Medioambientales (*Eco-Management Audit Scheme*).
- ENAC:** Entidad Nacional de Acreditación.
- EPA:** Ley de Protección Ambiental (*Environmental Protection Act*).
- FJ:** Fundamento Jurídico.
- GOTMA:** Gabinete de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente.
- I+D:** Investigación + Desarrollo.
- IPPC:** Prevención y Control Integrados de la Contaminación.
- ISO:** Organización Internacional de Estandarización.

- LEIA:** Ley de la Generalitat Valenciana 2/1989, de Evaluación de Impacto Ambiental.
- LGVAC:** Ley de la Generalitat Valenciana 3/1989, de 2 de Mayo, de Actividades Calificadas.
- LIPPC:** Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación.
- LOPJ:** Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.
- LRAU:** Ley Valenciana 6/1994, de 15 de noviembre, Reguladora de la Actividad Urbanística.
- LRBRL:** Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.
- LRJAPPAC:** Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, modificada por Ley 4/1999.
- LSNU:** Ley Valenciana 4/1992, de 5 de junio, sobre Suelo No Urbanizable.
- MIT:** Instituto de Tecnología de Massachussets.
- MOPTMA:** antiguo Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Medio Ambiente.
- MOPU:** antiguo Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo.
- MTDs:** Mejores Tecnologías Disponibles.
- OCDE:** Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
- ONGs:** Organizaciones No Gubernamentales.
- ONU:** Organización de Naciones Unidas.
- PIB:** Producto Interior Bruto.
- POU/PGOU/PG:** Plan de Ordenación Urbana, Plan General de Ordenación Urbana, Plan General.
- PNUMA:** Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.
- PYMEs:** Pequeñas y Medianas Empresas.
- PVDALA:** Países en Vías de Desarrollo de América Latina y Asia.
- RAMINP:** Reglamento 2414/1961, de 30 de noviembre, de actividades Molestas, Nocivas, Insalubres y Peligrosas.

RSCL: Reglamento 196/1995, de 17 de junio, de Servicios de las Corporaciones Locales.

SGMA: Sistema de Gestión Medioambiental.

SNU: Suelo No Urbanizable.

STC: Sentencia del Tribunal Constitucional.

STS: Sentencia del Tribunal Supremo.

STSJCV: Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana.

TC: Tribunal Constitucional.

TEDH: Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

TJCE: Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea.

TS: Tribunal Supremo.

TSJCV: Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana.

UE: Unión Europea.

UNCED: Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo.

WBCSD: Consejo Mundial de Empresas para el Desarrollo Sostenible.