

# ACTIVIDADES CLASIFICADAS Y PROTECCION DEL MEDIO AMBIENTE

POR

LUIS DE LA MORENA Y DE LA MORENA

**SUMARIO:** I. LAS ACTIVIDADES CLASIFICADAS: 1. *Introducción: la acción de policía sobre las actividades clasificadas.* 2. *Planteamiento general: la Ecología como mandato natural autosancionador.* 3. *El Reglamento de Actividades Clasificadas y la Ley de Protección del Ambiente Atmosférico como instrumentos normativos básicos de prevención y restauración ambientales.*—II. DIVISIÓN DE LAS ACTIVIDADES CLASIFICADAS Y CRITERIOS PARA SU CALIFICACIÓN INICIAL: 1. *Concepto.* 2. *Clases.* 3. *Criterios de calificación previa.* 4. *Recalificación posterior de actividades.*—III. LAS MEDIDAS CORRECTORAS COMO EFECTO PRIMARIO DE LA CALIFICACIÓN DE UNA ACTIVIDAD: 1. *Concepto.* 2. *Caracteres.* 3. *Criterios para su determinación.* 4. *Efectos derivados de su determinación.* 5. *Garantías para los intereses afectados.*—IV. EL REGLAMENTO DE ACTIVIDADES CLASIFICADAS Y SUS MODALIDADES DE INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA: 1. *Reenvío y recepción de las técnicas urbanísticas: emplazamientos; alejamientos o distancias mínimas; traslados.* 2. *Reenvío a las normas de policía de seguridad contenidas en las reglamentaciones específicas y posición del Reglamento de Actividades Clasificadas respecto de ellas.* 3. *La potestad de ordenanza.* 4. *El sometimiento a previa licencia de singulares características y efectos.* 5. *Ejercicio asistido y complementado de las competencias.* 6. *Las potestades de comprobación, inspección y sanción.*

## I. LAS ACTIVIDADES CLASIFICADAS

### 1. *Introducción: la acción de policía sobre las actividades clasificadas*

La policía administrativa se identifica esencialmente con el *control preventivo* que la Administración, a través de los órganos en cada caso competentes, ejerce sobre *cualquier actividad humana*, originariamente

---

*Nota preliminar y única.* El presente trabajo se publica, contando para ello, con la autorización del CEOTMA (Centro de Estudios para la Ordenación del Territorio y del Medio Ambiente), para el que fue realizado, formando parte de un trabajo en equipo, patrocinado por el mismo —que lo subvencionó— y por la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, cuyo decano en funciones, profesor RODRÍGUEZ RAMOS, asumió eficazmente las funciones de coordinador y enlace del Grupo de Profesores que colaboramos en su redacción.

De acuerdo con las directrices recibidas de dicho Centro, el presente trabajo aspira a ser una exposición clara, completa y sistemática de la normativa vigente

libre, pero susceptible de producir, por las características objetivas que en ella se den, *algún daño o lesión a los intereses públicos jurídicamente protegidos*, lo que le habilita para introducir en ella las congruentes *limitaciones de corrección o salvaguarda* previstas en las leyes. Dicha actividad, en cuanto controlada o intervenida, podrá manifestarse bajo la modalidad de una *acción* (previsión o temor a que se haga lo que no se debe hacer) o de una *omisión* (temor o previsión a que no se haga lo que se debe hacer) y podrá ser contemplada por el Derecho, ya en su fase de mero *proyecto* (comu-

---

en materia de actividades clasificadas, complementada y enriquecida con una personal valoración crítica de la misma, abordada intencionadamente desde unos planteamientos teóricos inexcusables para darle una cierta dignidad y armonía. Resultado querido de todo ello ha sido: 1) la continua e incesante referencia al bloque de normas que, en cada caso, sirven de apoyatura a las afirmaciones del texto; 2) la eliminación de citas doctrinales a pie de página, cuya recepción e influencia, advertibles fácilmente en el texto, recogemos globalmente en la referencia bibliográfica final, y 3) las mínimas referencias a la abundantísima jurisprudencia, de la que, sólo en el último cuatrienio (1976-1979) hemos fichado más de un centenar de sentencias, cuya doctrina, en lo más sustancial, hemos incorporado igualmente al texto, a la espera de poder tomarla como base única o principal de un futuro trabajo que nos compense de su dolorosa mutilación en éste. Finalmente —y relacionadas por orden alfabético— he aquí el significado de las claves o abreviaturas utilizadas: *CC*: Código Civil.—*CCCS*: Circular de 10 de abril de 1968, de la Comisión Central de Saneamiento por la que se determina el contenido de los Acuerdos calificadorios de las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos en materia de actividades clasificadas.—*CPST*: Referencia a las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos, cuyas funciones han quedado asumidas por las actuales Subcomisiones Provinciales de Saneamiento, encuadradas en y dependientes de las Comisiones Provinciales de Colaboración del Estado con las Corporaciones Locales, que han venido a sustituir a aquéllas (disposiciones finales primera y segunda del R. D. 2888/1977, de 15 de diciembre, y art. 5.º OPG 15 enero 1979). Es de advertir que, por su elevado componente municipal, las competencias estatales en materia de actividades clasificadas, están siendo sistemáticamente transferidas a las Comunidades Autónomas, si bien, de momento, con una eficacia más nominal que real (*vid.* O. 5 diciembre 1979).—*DREM*: Decreto 840/1966, de 24 de marzo de acomodación del Reglamento de Actividades Clasificadas al Régimen Especial del Municipio de Madrid.—*IRAM*: O. de 15 de marzo de 1963, parcialmente modificada por la de 25 de octubre de 1965, por la que se aprueba la Instrucción para la aplicación del Reglamento de Actividades Clasificadas.—*LEC*: Ley de Enjuiciamiento Civil.—*LPA*: Ley de Procedimiento Administrativo.—*LPAA*: Ley 38/1972, de 22 de diciembre, de Protección del Ambiente Atmosférico.—*LRJAE*: Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado.—*LRL*: Ley de Régimen Local, texto refundido y articulado de 24 de junio de 1955.—*LS*: Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. Texto refundido, aprobado por Decreto de 9 de abril de 1976.—*OAME*: Orden de 20 de julio de 1967 por la que se determinan las Actividades sitas en el término municipal de Madrid exentas de fiscalización.—*RAM*: D. 2414/1961, de 30 de noviembre, parcialmente modificado por el Decreto 3494/1964, de 5 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas.—*RS*: Reglamento de Servicio de las Corporaciones Locales aprobado por Decreto de 17 de julio de 1955.—*RLPAA*: Reglamento para la ejecución de la Ley de Protección del Ambiente Atmosférico, aprobado por Decreto 833/1975, de 6 de febrero.

nicación; autorización; permiso; licencia; visto bueno, etc.), ya en su fase de *resultado* o realización (aprobación; comprobación; suspensión; inspección; sanción).

En cuanto al interés público que se intenta poner a cubierto de todo riesgo de daño o lesión, o de impedir su repetición en el futuro, si ya se hubiere producido, baste indicar que podrá consistir en *cualquier bien* cuya utilidad trascienda de las personas directamente afectadas por el evento dañoso para proyectarse, siquiera sea como *potencial amenaza*, sobre cualesquiera otras a las que la vida en colectividad coloque en idéntica posición receptora de análogos perjuicios, frente a los que, previsoramente, exigirán de la Administración adopte los *mecanismos de ordenación y de intervención necesarios para garantizar su seguridad*.

Pues bien; en el contexto general de las actividades desarrolladas o controladas por el hombre (excluidos, pues, los fenómenos físicos no controlables por él) y potencialmente portadoras de riesgos para la colectividad, figuran, con peculiaridades propias, las que, genéricamente y con intenciones simplificadoras, denominamos aquí, siguiendo el modelo francés, *actividades clasificadas*, aunque no es raro se las denomine también por el apelativo de *perniciosas; perjudiciales; no inocuas; perturbatorias; reguladas; calificadas; reglamentadas*, etc. Para ello hemos elegido como criterio denominador el que nos proporciona su incorporación y enumeración en el nomenclátor anejo al RAM, cuya primera columna *identifica* mediante clave numérica cada actividad, de acuerdo con la *clasificación decimal internacional* adoptada por el Instituto Nacional de Estadística.

## 2. *Planteamiento general: la ecología como mandato natural autosancionador* »

El hombre aparece necesariamente *instalado* en un *medio natural, compartido con otros seres, vivientes o inanimados*, y que, según sus condiciones objetivas de habitabilidad, le van a limitar o le van a potenciar en sus posibilidades existenciales de adaptación y comunicación. De esta manera, el medio natural se nos manifiesta, a la vez, como un *ámbito «en él»* que se vive y como un *medio «del»* que se vive. Ambos aspectos —convivencia y pervivencia— son inseparables, hasta el punto de que allí donde la vida humana resulte imposible por la invencible hostilidad del medio, allí sólo podrá existir un ámbito

físico, pero jamás un ámbito vital. Importa destacar, desde ahora, cómo esa *hostilidad* del medio puede ser *natural*, esto es, impuesta al hombre por la naturaleza, o *provocada*, esto es, impuesta a la naturaleza por el hombre, y cómo la *acción reactiva de los gobernantes* ante la misma podrá conducir, según los intereses que la determinen, a su eliminación o a su agravamiento.

Sólo se es *dueño* de aquello que *se domina*. El hombre, que empezó siendo un *dominado* por la naturaleza, fue convirtiéndose, progresivamente, gracias al prodigioso avance de la ciencia y de la técnica, en su *dominador*. Se ha generado así un proceso de doble flujo entre el hombre y la naturaleza por virtud del cual la naturaleza ha quedado humanizada y el hombre naturalizado, con cuanto de positivo y de negativo hay en ello.

Para los gobernantes y los juristas, las consecuencias a extraer de tales planteamientos parecen claras: en la medida en que el hombre es naturaleza en esa misma medida quedará sometido a una *ley natural* cuyos preceptos no podrá violar sin exponerse a las graves consecuencias que una *naturaleza «desnaturalizada»* supondría, no ya para la calidad de su vida, sino para su vida misma (*ecocidio*). Cuanto más avancen la Ciencia y la Técnica, mayores serán los riesgos de que el género humano se autodestruya si semejante progreso no va acompañado de un paralelo avance moral y político. Si el hombre quiere seguir viviendo *de* la naturaleza, tendrá que aprender a vivir también *para* esa naturaleza. El dilema, a la hora de elegir, sería éste: *al beneficio por el sacrificio o al sacrificio por el beneficio*.

En sus relaciones con la naturaleza y, en general, con los demás individuos, el hombre se comporta como un ser esencialmente egoísta: *lo que la naturaleza le da, le hace olvidarse de lo que a la naturaleza le debe*. Literalmente hablando, el hombre hace de la naturaleza un *objeto más de su consumo*, entendido como puro goce actual, como aseguramiento transitorio del *bien-estar* a costa del *bien-ser*.

A estos presupuestos hay que retrotraer la génesis y el arraigo adquiridos por la *Ecología*, en cuanto ciencia del medio ambiente. La vida sobre la tierra responde a un *equilibrio dinámico* entre una multitud de factores *en interrelación permanente*, de tal manera que la alteración o destrucción de cualquiera de ellos amenazará la supervivencia de todos los demás. La Ecología trata de conocer los mecanismos determinantes de tales interrelaciones y de operar sobre ellos en orden a potenciar sus factores benéficos y a eliminar o reducir los nocivos. Se nos manifiesta así como una especie de *fisiología*

*externa* que nos descubre las relaciones existentes *entre la vida y su entorno físico posibilitante*. Su etimología no puede ser más reveladora: *oikos* significa en griego *hogar*, de donde se obtiene esta casi poética definición: *estudio sobre cómo mantener en orden y equilibrio la naturaleza en cuanto hogar habitado por el hombre*. Y a ese orden se llegará no sólo por el camino de la ciencia, sino también por el de la Pedagogía ciudadana; La Ecología pretende, en último término, *educar científicamente al hombre para que sepa comportarse amorosamente en su trato con la naturaleza, aunque ello le suponga, como todo amor, inevitables sacrificios y renunciaciones*.

Una decisiva consecuencia se extrae de todo lo expuesto: el contenido eminentemente «técnico» de las normas jurídicas que tratan de ajustar el comportamiento del hombre a los imperativos ecológicos. Las leyes ecológicas, ni se promulgan ni se derogan; simplemente se descubren y se acatan. Ello coloca necesariamente al Derecho —a todos los Derechos, dada la universalidad del fenómeno— en una posición de dependencia respecto de la Ecología, y a las decisiones que, en aplicación de él, deban tomar gobernantes y juristas bajo el pie forzado de los informes que, en cada caso, emitan los técnicos de turno.

### 3. *El Reglamento de Actividades Clasificadas y la Ley de Protección del Ambiente Atmosférico como instrumentos normativos básicos de prevención y restauración ambientales*

La regulación que de las actividades clasificadas se hace en el RAM no resulta, ciertamente, el instrumento jurídico requerido para luchar, con un mínimo de eficacia, contra el complejo entramado de factores que contribuyen a degradar el medio ambiente. Tamaña empresa sólo podría ser acometida por una *Ley General para la Defensa del Medio Ambiente* por la que, al unísono, parecen clamar la Constitución (art. 45) y la LPAA. Sólo que para alcanzar tal meta se requeriría de unos conocimientos científicos, de unos dispositivos técnicos y de unos medios económicos, que aún distamos mucho de poseer. De ahí que la LPAA tuviera que recortar sus iniciales ímpetus y contraerse a la regulación de sólo una parcela de las varias que integran el total sistema medioambiental. Comparando ambos textos legales se obtienen las siguientes conclusiones:

1) La LPAA contrae su acción protectora al ambiente atmosférico y, en este sentido, es una *ley especial o sectorial*, en tanto que el RAM proyecta su acción preventiva y restauradora sobre la totalidad de los elementos medioambientales y, en tal sentido, sigue siendo una *norma de ámbito general* no afectada en su vigencia por aquella ley.

2) La LPAA contempla las actividades contaminantes y los focos emisores como un todo, y otro tanto hace con las medidas correctoras que arbitra frente a ellos (*visión macroscópica*). Contrariamente, el RAM contempla las actividades clasificadas una por una, calificándolas individualmente y previendo medidas correctoras específicas para cada una de ellas (*visión microscópica o atomística*).

3) La LPAA incide territorialmente sobre *amplias zonas no acotables a priori*, en tanto que el RAM opera locacionalmente municipio por municipio y, dentro ya de cada término municipal, suele contraer su radio de acción al ámbito de las llamadas *relaciones de vecindad o colindancia «inter fundos»*.

4) La LPAA pretende prevenir, vigilar y corregir unos efectos perturbatorios muy cualificados que pueden forzar, en ocasiones, a la declaración de «zonas de atmósfera contaminada» y de «situación de emergencia» (arts. 5.º y 7.º LPAA), *sin que de tan graves perturbaciones se pueda responsabilizar, en principio, a actividades concretas y sí a factores exógenos a todas ellas* (v. gr., situación anticiclónica prolongada). Por el contrario, el RAM parte de unas *perturbaciones causalmente autónomas y aislables* y, por lo tanto, corregibles mediante la imposición de las adecuadas medidas correctoras a las actividades causantes.

5) Por efecto de las diferencias expuestas, se opera en la LPAA con respecto al RAM: *a) un acusado deslizamiento de competencias desde la Administración municipal a la estatal; b) un ensanchamiento de la legitimación para impulsar la declaración de zona de atmósfera contaminada, aunque no queda claro si se ha querido pasar de la simple denuncia razonada a una verdadera acción popular* (cfr. arts. 16 y 21 RLPAA), y *c) una aplicación combinada de las técnicas de fomento y apoyo, junto a las de policía y sanción*.

Sin embargo, las contraposiciones expuestas deben aceptarse con las debidas cautelas, por cuanto la LPAA no hizo sino extraer y actualizar muchas de las potencialidades precontenidas ya en el RAM. Baste citar cómo en éste aparece planteada ya la necesidad de valorar los «efectos aditivos (art. 30, 2, c); cómo supera el estrecho marco de las

relaciones de vecindad para irrumpir decididamente en la zonificación del suelo, siquiera por la vía rudimentaria de las técnicas del alejamiento (arts. 4.º, 15 y 20); cómo recurre a la fijación de límites de toxicidad máximos (arts. 16, 17, 18 y Anexo 2), lo que constituye un anticipo de los niveles o estándares tan profusamente utilizados por el RLPAA; finalmente, cómo en su desarrollo, se dictó el Decreto 2107/68, de 16 de agosto (formalmente no derogado) que admite que, intensificando las medidas correctoras previstas en él, se podrá actuar eficazmente sobre los «estados generales de perturbación» específicos de los grandes núcleos urbanos. Y todo ello, prescindiendo del hecho de que, mientras la LPAA está teniendo una aplicación meramente episódica, el RAM se está revelando como el arma más eficaz y operativa puesta en manos de los municipios en su lucha contra la contaminación. Una vez más —paradójicamente— *lo menos comprende a lo más, y al depurarse cada actividad se está depurando la ciudad entera.*

## II. DIVISIÓN DE LAS ACTIVIDADES CLASIFICADAS Y CRITERIOS PARA SU CALIFICACIÓN INICIAL

### 1. *Concepto*

Las Actividades Clasificadas se dividen y agrupan tomando como medida de referencia la importancia objetiva del bien ambiental cuyo normal disfrute por el hombre amenazan o dañan, por la generación de específicos efectos perturbadores, cuya eliminación obliga a los gobernantes a adoptar las medidas correctoras necesarias para el restablecimiento de la seguridad y el bienestar perdidos, hasta volver a situarlos a sus niveles originarios de pureza, o, si ello no fuese posible o conveniente, por su elevado coste, a los que, ambientalmente, se consideren admisibles, de acuerdo con los límites de tolerancia establecidos para cada actividad.

### 2. *Clases*

La división de las actividades clasificadas se corresponde exactamente, como queda dicho, con la *jerarquía o valoración del bien ambiental que dañan o amenazan*. Y así, se califica de *molesta* una actividad cuando compromete el valor *comodidad o tranquilidad* que, en

un orden de prioridades ambientales, le correspondería ocupar el último grado. De *insalubre*, cuando su perniciosidad incide sobre la *salud humana*, amenazándola con el eventual desencadenamiento de enfermedades o trastornos patológicos más o menos graves. De *nociva* cuando la amenaza o riesgo de daño se proyecta sobre aquellos *bienes* o *riquezas naturales* cuya destrucción comprometería el equilibrio ecológico «hombre-naturaleza». Tal es el caso de las riquezas agrícola, forestal (*flora*), pecuaria y piscícola (*fauna*), con exclusión, por tanto, de la minería que, a efectos ambientales, se conceptúa riqueza dañosa y no riqueza dañable. Finalmente, se califica de *peligrosa* una actividad cuando la incidencia de su amenaza pone en riesgo *la vida misma de las personas y la seguridad y conservación de sus bienes*. Las actividades peligrosas marcan el punto máximo alcanzable en la escala jerárquica de las perniciosidades posibles (art. 21 y ss. RAM).

Desembocamos, pues, en una *clasificación cuatripartita* de actividades perjudiciales cuyas *coordenadas definitorias* vendrán dadas, de una parte, por la *naturaleza o características objetivas* de cada actividad (columna segunda del nomenclátor) y, de otra, por la *incidencia o grado de perniciosidad* que, una vez instaladas y puestas en funcionamiento, se prevé producirán, bajo las más diversas formas perturbatorias, sobre cada uno de los bienes objeto de especial protección: comodidad - salud - flora - fauna - patrimonio - vida e integridad física (columna tercera del citado nomenclátor).

Para llegar, pues, a adquirir una idea exacta de cuándo una actividad *encaja* en alguno de los cuatro grupos expuestos y *por qué*, se nos ofrecen dos caminos: uno, *inductivo o analítico* consistente en repasar la columna tercera del nomenclátor e ir valorando, caso por caso, la entidad o gravedad del «motivo de la clasificación» consignado en él (v. gr., malos olores; producción de polvo; ruidos y vibraciones; desprendimiento de gases tóxicos; enfermedades infectocontagiosas; manipulación de sustancias inflamables o explosivas, etc.), y otro *deductivo o sintético*, consistente en examinar la definición que del concepto de cada actividad ofrece el propio Reglamento en sus artículos 1.º y 3.º

Huelga advertir que cuando una misma actividad o establecimiento sea potencialmente susceptible de dañar a la vez bienes correspondientes a dos o más de los cuatro grupos expuestos, dicha actividad o establecimiento merecerá, correlativamente, *una doble o múltiple calificación*, con las consecuencias que de ello se seguirán en orden a la *implantación acumulativa de otras tantas y paralelas medidas correctoras*. Así por ejemplo, las vaquerías en cuanto productoras de



malos olores (incomodidad), merecerán la calificación de actividad molesta, y, en cuanto focos susceptibles de generar enfermedades infectocontagiosas, tanto en personas como en animales, habrán de ser calificadas igualmente como insalubres y nocivas, respectivamente.

El hecho de que el nomenclátor sea de un *enorme casuismo*, como queriendo preverlo todo, no le priva, sin embargo, de su *carácter enunciativo* o *ejemplificativo*, explícitamente reconocido por el artículo 2.º del RAM. En principio, toda actividad *se presume potencialmente perniciosa* y de ahí que sea *necesaria una previa y expresa calificación, como inocua para entenderla «excluida» del ámbito de aplicación del Reglamento*. Así, pues, toda actividad o establecimiento ha de ser calificado previamente a su apertura y funcionamiento, ya lo sea para «incluirle» en una o varias de las cuatro calificaciones perniciosas expuestas, ya para «excluirle» del ámbito del Reglamento, atendida su absoluta inocuidad (arts. 5.º, 29 y 31 RAM, y 3.º, 1, y 8.º IRAM).

De ahí que en el *esquema mínimo* al que habrán de atenerse las Ordenanzas Municipales correspondientes deben figurar como epígrafes independientes, junto al de las actividades afectadas y clasificadas», el de las «actividades excluidas» (art. 2.º, 3, IRAM). Más aún: en aquellos casos en que un municipio no venga obligado a dictar dicha Ordenanza (en principio los menores de 50.000 habitantes), tal exención no le eximirá, sin embargo, de «confeccionar una relación de las actividades, respecto de las cuales *sea de todo punto imposible presumir su nocividad*» y sólo ellas —y nada más que ellas— «estarán en absoluto exentas de la calificación» individualizada prevista en el RAM (art. 8.º, 2, IRAM).

Ello daría base para acuñar, junto a las actividades clasificadas o afectadas —sometidas plenamente al RAM— las actividades *excluidas*, que quedarían «en absoluto exentas» de su aplicación (art. 8.º, 2, IRAM), y las actividades *toleradas*, pero no excluidas, que serían aquellas que, por la levedad de su incidencia perturbatoria, mereciesen el beneficio de una aplicación atenuada o «según criterios lo menos rigurosos posible» de las previsiones ordinarias del RAM (cfr. arts. 5.º RAM; 9.º, 2, IRAM, y, muy especialmente Anexo OAME, que contiene un catálogo muy completo de actividades exentas de fiscalización, aunque no así de calificación).

En todo caso, el hecho mismo de que establecimientos tales como «droguerías», «perfumerías», «panaderías», etc., no queden expresa-

mente excluidos de calificación (art. 9.º, 2, IRAM), prueba hasta qué punto el legislador ha querido ponerse a cubierto de sus propias imprevisiones. *A ciudadano seguro, empresa insegura*. Tal podría ser la directriz inspiradora del RAM, si no fuera porque, como en seguida veremos, la Economía se impone, las más de las veces, a la Ecología. El pobre nunca podrá gastarse en jabón lo que necesite para pan.

### 3. *Criterios de calificación previa*

Ya hemos dicho que toda actividad debe ser previamente clasificada como perniciosa o inocua a efectos de incluirla o excluirla en alguno de los grupos previstos por el RAM. A esta actuación se le conoce con el nombre de «calificación de actividades». Mas, ¿conforme a qué criterios habrá de hacerse tal calificación para, de una parte, salvaguardar adecuadamente los intereses públicos amenazados por dicha actividad y, de otra, que las medidas correctoras que al efecto se impongan no entrañen una carga económica insoportable para el titular de la misma que le fuerce, bien a situarse conscientemente en una posición de ilegalidad, asumiendo los consiguientes riesgos sancionadores, o bien, para evitarlos, a cesar en su actividad dejando inatendidos los servicios o necesidades sociales a los que con la misma venía proveyendo?

Nada menos que tres normas sucesivas, desarrollándose en cascada, tratan de dar equitativa y, por ello, casuística respuesta a la pregunta formulada: el artículo 5.º RAM; el 9.º IRAM y las Normas primera y segunda CCCS, por las que se trata de coordinar y unificar el contenido de los acuerdos calificadorios de las CPST, en evitación de disparidades de tratamiento a igualdad de circunstancias. La filosofía de esta compleja normativa, en frase del propio Reglamento, no es otra que ésta: procurar que «sin mengua de la comodidad, salubridad y seguridad de los vecinos, no se pongan trabas excesivas al ejercicio de las industrias», atemperando a tal criterio la mayor o menor severidad de las medidas correctoras a imponer, aun en el supuesto de calificaciones idénticas (art. 5.º RAM). Nada sería tan absurdo como que a municipios rurales, de escaso censo de población, donde pueden llegar a faltar, en ocasiones, servicios tan esenciales como los de abastecimiento de agua, alumbrado, alcantarillado, etc., se tratara de imponerles, paradójicamente, unos comercios, lecherías, carnicerías, etc., ajustados a las prescripciones reglamentarias previstas para los establecimientos análogos de la capital.

Sentadas estas premisas, he aquí los criterios que deberán ser conjugados por las CPST al proceder a la calificación de una actividad cualquiera. Nótese bien que hablamos de *criterios a conjugar* y no de *requisitos a observar*, lo que nos situará, evidentemente, en ese plano jurídico de libertad vigilada o controlable que es la denominada *discrecionalidad técnica*. En ella no se otorga una *libertad de elección subjetiva*, sino una *facultad de valoración objetiva* y, por lo mismo, contrastable. Tales criterios son los siguientes:

1) La *importancia y volumen* de las actividades o establecimientos objeto de la calificación, considerando a los pequeños talleres artesanos de explotación exclusivamente familiar, los bares, cafeterías, comedores, hoteles, pequeñas droguerías, perfumerías, panaderías y, en general, a todas aquellas actividades de escasa entidad industrial o comercial, exentas de las prescripciones más rigurosas aplicables a aquellos establecimientos que, por su normal producción, merezcan el calificativo de fábrica, centro o depósito industrial y, en consecuencia, limitando las medidas correctoras aplicables a las *mínimas que basten* para garantizar la comodidad, salubridad y seguridad del vecindario.

2) La *naturaleza de la actividad*, «hecha en función de sus potenciales características, es decir, sin consideración a medida correctora previa alguna, según la clasificación que resulte de las definiciones del artículo 3.º del Reglamento y de su nomenclátor» (Norma primera CCCS). Se trata aquí, simplemente, de subsumir unos presupuestos fácticos, no alterados aún por la introducción de medida correctora alguna, en unas definiciones jurídicas previas.

3) El *emplazamiento* de la actividad y su *distancia a centros habitados*. Sin perjuicio de lo que más adelante se dirá, no cabe duda de que, a mayor proximidad a zonas pobladas, mayores riesgos para quienes las habiten y mayores *gañantías* a exigir para su instalación y funcionamiento. Una actividad en descampado, por ejemplo, mal podría ser calificada de molesta, salvo para los que en ella trabajen, pero éstos ya conocían de antemano la penosidad y demás riesgos de su empleo, aceptando como suficientes las garantías que específicamente les proporcionen las Normas de Seguridad e Higiene en el Trabajo, contenidas en la Ordenanza General de 9 de marzo de 1971.

4) Los *resultados de la información pública o vecinal* en la que los afectados por la actividad que se pretende establecer tratarán, lógicamente, de impedir su instalación, o al menos de conseguir que

se extremen las medidas correctoras aplicables a la misma. Fácil será vaticinar, en principio, su oposición, fundada o infundada, a efectos de defender a toda costa su tranquilidad, salubridad y seguridad, supuesta o realmente amenazadas, y de ahí la ponderación con que normalmente habrán de ser valoradas sus objeciones.

5) *Los resultados que arrojen en la práctica las medidas de seguridad y protección y de sanidad e higiene que tengan establecidas las industrias ya instaladas o las que, tratándose de industrias nuevas, se propongan por los solicitantes.* La forma normal de contrastar y, en consecuencia, aceptar o rechazar aquellos resultados será la frecuencia mayor o menor en la producción de siniestros, para lo que la Orden de 17 de julio de 1967, por la que se creó en el seno de la Comisión Central de Saneamiento una Subcomisión Técnica de Industrias y Actividades clasificadas, atribuye a ésta, entre otros cometidos, el de confeccionar y mantener al día, en colaboración con el Instituto Nacional de Estadística, un estudio estadístico de accidentes y daños producidos por el funcionamiento de las actividades clasificadas.

6) *El análisis de los diferentes procesos técnicos a que el funcionamiento de la actividad, en su conjunto, dé lugar, a fin de inducir de ellos las causas concretas de molestia, insalubridad, nocividad o peligro resultantes de cada una de las operaciones o etapas en que tales procesos sean descomponibles.*

7) *La calidad de «limpias» o «sucias» atribuible a las materias primas y fuentes de energía que se empleen o se eliminen en los procesos técnicos y manipulaciones exigidas por el funcionamiento de la actividad, a fin de determinar los posibles efectos perturbatorios a corregir (cfr. arts. 3.º y 6.º LPAA).*

#### 4. *Recalificación posterior de actividades*

Ninguna actividad puede quedar calificada «de una vez por todas y para siempre», por más que así parezca exigirlo el principio de seguridad jurídica y de respeto a las situaciones legalmente constituidas. Y ello, por la sencilla razón de que no se puede fotografiar al movimiento. Y movimiento es una actividad que se autoriza precisamente para que «se ponga en marcha y empiece a funcionar». Toda calificación supone, necesariamente, una *presunción de presente* que no sabemos si podrá perdurar como *situación estable o de futuro*, por más que vengamos obligados a asegurar, en lo posible, esa perdurabilidad.

De ello se derivan dos consecuencias dignas de resaltarse: 1) La prohibición de conceder licencias «provisionales», en tanto la actividad no quede definitivamente calificada y propuestas y comprobadas las pertinentes medidas correctoras (arts. 33, 2, y 34 RAM), y 2) La inaplicación de la técnica de las autorizaciones sujetas a plazos pre-determinados de caducidad, técnica que el RAM sustituye por un mecanismo de inspección y de vigilancia permanentes (arts. 6.º, 9.º y 35 RAM).

En la IRAM (art. 9.º, 1) se prevén expresamente estos tres supuestos de variación de la calificación inicial:

1) Que las medidas correctoras impuestas oficialmente dejen de ser aplicadas o, que siéndolo, funcionen inadecuadamente, no produciendo los efectos correctores apetecidos. Realmente, sólo en este segundo supuesto habrá verdadera recalificación, ya que en el primero nos hallamos pura y simplemente ante un incumplimiento sancionable.

2) Que por efectos del avance tecnológico (obsolescencia) se adicionen o modifiquen los procesos técnicos de almacenamiento, alimentación, explotación, eliminación, etc., aunque la industria o establecimiento en cuestión no sufra reforma estructural alguna. Será frecuente la aparición de nuevos procedimientos técnicos que, suponiendo una gran reducción de los costes de explotación, conlleven, sin embargo, una potenciación de sus efectos contaminantes o nocivos sobre el medio ambiente, lo que situaría a la empresa y a la Administración ante un arduo dilema, dada la contraposición de los intereses por los que cada una debe velar.

3) Que el interesado demuestre técnicamente que los hechos que llevaron a la calificación de la actividad han desaparecido o han sido superados. Por ejemplo, si reemplazó la infraestructura del establecimiento, poniéndola de hierro y hormigón, cuando inicialmente lo era de madera u otro material combustible. Téngase en cuenta que hoy la importancia dada a todos los problemas relacionados con el medio ambiente tiende a desterrar cualesquiera procedimientos innovadores que vayan en detrimento de la calidad de la vida, de acuerdo con la política que pudiéramos sintetizar en este lema: *menos vida de riqueza y más riqueza de vida*.

Poniendo en relación lo dicho en este epígrafe y en el precedente, llegamos a la siguiente conclusión: que no sólo la calificación previa de una actividad determinará los elementos correctores a implantar,

sino que el funcionamiento ulterior de estos elementos correctores o la implantación de otros nuevos influirá, a su vez, sobre aquella calificación inicial, pudiendo servir de base para su modificación o recalificación.

### III. LAS MEDIDAS CORRECTORAS COMO EFECTO PRIMARIO DE LA CALIFICACIÓN DE UNA ACTIVIDAD

#### 1. *Concepto*

Podemos definir las medidas correctoras como aquellas técnicas o dispositivos de prevención, eliminación o reducción de los efectos perturbatorios totales incidentes sobre un entorno dado y que se presume habrán de derivarse de la puesta en funcionamiento de una actividad clasificada de acuerdo con la calificación inicial atribuida a la misma y eventuales recalificaciones de que, ulteriormente, pueda ser objeto, todo ello con independencia de que tales perturbaciones hayan sido o no expresamente previstas por el Reglamento (artículos 7.º, 1, b), y 33 RAM, y 10 IRAM).

#### 2. *Caracteres*

Se deducen de la definición dada, y son los siguientes:

1) Las medidas correctoras son dispositivos no sólo de *prevención*, sino también de *eliminación* o *reducción* del conjunto de las perturbaciones ambientales que una actividad se calcula va a producir a lo largo de su funcionamiento, *hayan sido o no inicialmente previstas por el Reglamento* (columnas segunda y tercera del nomenclátor anexo) o *por quienes realizaron la calificación* (arts. 9.º, 3, y 10 IRAM).

2) Las medidas correctoras se orientan hacia la eliminación de las perturbaciones *con trascendencia externa* o a «*terceros*», como así lo exige la noción misma de interés público que les sirve de causa. Quedan, pues, al margen del RAM, las medidas correctoras previstas para riesgos o perturbaciones con incidencia meramente privada o afectante a sólo aquellas personas que, por título doméstico o laboral, ocupen los establecimientos en los que tales riesgos o perturbaciones internas se produzcan, a no ser que dichos establecimientos se desvirtúen convirtiéndolos en depósitos, almacenes, lugares de pública

conurrencia, etc., en cuyo caso las medidas correctoras previstas en el RAM se harán acumulativas de las impuestas en las licencias de obras de instalación de servicios, de acuerdo con las correspondientes reglamentaciones técnicas (gas, luz, calefacción, etc.) y con las normas laborales sobre seguridad e higiene en el trabajo (cfr. arts. 5.º, 14 y 23 RAM, y 8.º RSCL).

3) La determinación de las medidas correctoras no es tanto un acto que se agote o consuma en su adopción, cuanto un *proceso* que se liga inicialmente a la calificación de una actividad (prevención) para pasar a depender de inmediato de lo que resulte de su puesta en funcionamiento experimental (comprobación) o definitiva (inspecciones, denuncias, sanciones) (cfr. arts. 33, 1; 34 a 38, y disposición transitoria 2.ª RAM).

4) Las perturbaciones ambientales a corregir lo serán *todas y cada una de las que se detecten o resulten del funcionamiento de una actividad*, según el número y las características de las instalaciones de que conste, procesos técnicos a que se ajuste, materiales y fuentes de energía que emplee y relaciones externas o internas que genere. El inventario de perturbaciones constatadas nos dará la calificación y ésta nos dirá qué medidas correctoras se deben aplicar (anexo 1 RAM, columnas primera y tercera).

5) Las medidas correctoras son el *eje de giro* del RAM y de todo el conjunto normativo que encabeza. Su misión —en la que se justifica y se agota— no es otra que ésta: *Llegar a la determinación de las mejores medidas correctoras posibles y velar por su más eficaz y exacto cumplimiento*. Paradójicamente, sin embargo, el RAM es un *Reglamento de «medidas correctoras» sin medidas correctoras*. En él se nos dice claramente *quién* puede —y debe— corregir (órganos competentes —artículos 6.º a 10 y 38 a 41 RAM—); *qué es lo que* tiene que corregir (las actividades clasificadas —arts. 1.º a 3.º RAM—); y *cómo* ha de actuar para corregirlas (procedimiento para la concesión de licencias —arts. 29 a 33 RAM—), pero —y esto es lo sorprendente, en apariencia—, *no nos dice qué medidas correctoras se deberán aplicar, en concreto, a cada actividad*. El RAM se limita a plantear jurídicamente el problema, pero no puede, no sabe o no quiere darnos técnicamente la solución, indicándonos únicamente cómo habremos de proceder para encontrarla. La razón de esta aparente paradoja es fácil de explicar, sin embargo: *La calificación se monta «actividad por actividad» y no por «grupos de actividades»*. Y ello —nueva paradoja— precisamente por el carácter general y no sectorial del RAM que, a la vez que le hace aplicable a todas las acti-

vidades, le inhabilita para, sin la interposición del acto calificadorio singular, poder establecer las normas de seguridad diferenciales requeridas por cada una de ellas. Tan obligado desajuste lo salva el RAM haciendo en cada caso los oportunos reenvíos adicionales a las reglamentaciones específicas de cada sector o actividad, cuyas medidas correctoras serán siempre acumulativas y nunca excluyentes de las que de su aplicación puedan resultar (cfr. arts. 16, 17, 19, 21, 22, 25, etc., RAM).

6) Las medidas correctoras rara vez alcanzarán un grado de eficacia tal que elimine plenamente la incidencia perturbatoria total atribuida a una actividad luego de calificada. Lo normal será que únicamente la reduzcan, hasta situarla por debajo de los límites máximos de tolerancia establecidos, zona en la que se entiende que empieza para los ciudadanos el deber de soportarla como fenómeno normal e inevitable de la moderna y masificada vida en común. Por la misma razón, las medidas correctoras rara vez serán únicas, sino *plurales* y *coordinadas entre sí*, de tal manera que se potencien mutuamente, exactamente a como, por ley inversa de signo contrario, se potencian recíprocamente determinadas actividades perniciosas portadoras de efectos aditivos o multiplicadores.

### 3. Criterios para su determinación

Mientras la licencia de obras se limita a constatar el ajuste de un proyecto a unos módulos arquitectónicos y urbanísticos prefijados, por lo que su valor jurídico es meramente *declarativo*, la licencia de instalación, apertura y funcionamiento ha de proceder a fijar por sí misma —incorporándolas a su *contenido esencial*— las medidas correctoras previstas sólo de modo abstracto y genérico en el RAM, con lo que adquiere así un *valor jurídico netamente constitutivo e irremplazable*.

Las únicas referencias estables que, en algunos supuestos, el RAM impone a las licencias de apertura —aproximándolas con ello a las de obras— son los denominados «límites», «niveles», o «estándares», máximos de tolerancia aplicables a ciertas perturbaciones técnicamente mensurables (por ejemplo, máximo de decibelios para las calificadas de molestas por razón de los ruidos y vibraciones que produzcan; concentraciones volumétricas máximas de sustancias en suspensión para las que desprendan humos, polvos, gases, vapores, etc.—arts. 17 y 18 en relación con el anexo 2 del RAM—), traspasados



cuyos umbrales se hace obligatoria la adopción de las medidas correctoras pertinentes que por los técnicos se determinen.

Más, ¿cómo llegar a tal determinación? Parecería elemental —si no fuera por las razones que más adelante se expondrán— postular la promulgación de un cuadro lo más completo posible de «medidas correctoras aplicables», a cuyo efecto podría añadirse —y precisamente bajo tal denominación— una cuarta columna al nomenclátor vigente. A tal efecto se podría utilizar el *Libro Registro de Actividades Clasificadas* que obligatoriamente deben llevar todos los ayuntamientos (disposición adicional 1.ª y anexo 3 del RAM) y cuyas columnas segunda, tercera, quinta y sexta ponen en interrelación, respectivamente, las «clases de actividades»; los «emplazamientos» asignados a las mismas; las «calificaciones oficiales» a ellas atribuidas a su paso por las CPST y —lo que más importa ahora— las «medidas correctoras impuestas» a las mismas por las referidas Comisiones. Ello nos proporcionaría un método inductivo extraordinariamente útil para, por vía de generalización de los resultados obtenidos, llegar al establecimiento de las «medidas correctoras-tipo» aplicables a las correlativas «actividades-tipo», previamente agrupadas o seleccionadas.

Procediendo así se lograría una cuádruple ventaja:

1) Que los empresarios conocieran de antemano lo que se les iba a exigir y adecuaran a ello sus proyectos, con lo que no sólo se aceleraría la lenta y complicada tramitación vigente (cfr. art. 33 del Reglamento), sino que se garantizaría el elemental principio de seguridad jurídica.

2) Que los diferentes técnicos o expertos encargados de proponer y valorar tales medidas dispusieran igualmente de una pauta segura y única a la que acogerse y en la que aparecerían cubiertos todos los riesgos previsibles, sin la eventualidad de las lagunas u omisiones ahora posibles.

3) Que se siguiera un criterio uniforme por las cincuenta CPST a fin de evitar un desigual rigor o lenidad en su determinación y aplicación, con daño para el principio de igualdad jurídica de los ciudadanos ante la ley, a igualdad de circunstancias; y

4) Que la función inspectora, hoy tan dispersa y anárquica, se ejerciera con la debida coordinación y eficacia.

Tales ventajas o, si se prefiere, la remoción de los inconvenientes derivados de la actual situación, no han pasado inadvertidos a los órganos responsables de este sector, y así las Ordenes del Ministerio

de la Gobernación (hoy Interior) de 17 de julio de 1967 y 29 de febrero de 1968 crearon en el seno de la Comisión Central de Saneamiento una Subcomisión Técnica de Industrias y Actividades Clasificadas, con la misión, entre otras, de elaborar una *Ordenanza Técnica Nacional* que, además de recoger todas las medidas y dispositivos correctores adecuados, posibilitase permanentemente la acogida de las que fuesen surgiendo o resultasen necesarias en el futuro. A tal fin, dicha Subcomisión se estructura en seis Ponencias o Grupos de Trabajo que abarcan virtualmente todas las actividades perniciosas, agrupándolas bien por ramas de actividades homogéneas, bien por la especialidad de los efectos perniciosos típicos que de ellas puedan derivarse.

Tan excelente propósito ha quedado, sin embargo, incumplido, argumentándose en justificación de ello que, *dada la rapidez con que cambian los procesos técnicos de fabricación, transporte, manipulación, almacenamiento, etc., la Ordenanza nacería ya destasada, planteándose inevitables desajustes con la tecnología más avanzada*. También se correría el riesgo de que la concurrencia de tan heterogéneo grupo de técnicos como habrían de elaborar la Ordenanza, incorporase a ella una variedad tal de medidas correctoras, para completar las insuficientes perspectivas sectoriales, que el panorama, lejos de simplificarse, se complicaría, con grave quebranto económico para las empresas, no compensado necesariamente por un correlativo mejoramiento del medio ambiente, pues sabido es que *se prevé mejor a una necesidad caso por caso que no mediante normas abstractas y generales, que igualmente pueden pecar por exceso que por defecto*, ante la imposibilidad de conjugar adecuadamente todas las variables significativas o relevantes (*vid. art. 5.º RAM*).

Téngase en cuenta a este respecto:

- 1) Que la determinación de las medidas correctoras a aplicar estará en función de la calificación que previamente se haga de la actividad en cuestión (*art. 5.º RAM*), calificación que estará, a su vez, en función «de las medidas de seguridad y de sanidad e higiene que se propongan por los solicitantes» (*art. 9.º, 1, IRAM*).
- 2) Que el mayor o menor alejamiento de una actividad de los núcleos de población, así como el número de habitantes de éstos, determinará, para dos o más actividades idénticas, diferentes medidas correctoras (*art. 5.º del Reglamento y norma 2.ª, 2, IRAM*); y
- 3) Que otro tanto cabe decir con relación a idénticas actividades de orden insalubre o peligroso, según se encuentren situadas urbanis-

ticamente «dentro o fuera de ordenación»; en este último caso se les aplicarán las medidas correctoras previstas en el Reglamento (¿en qué artículo?) en su grado máximo (art. 11, 4, IRAM).

De todo ello se deduce el casuismo y la complejidad, no sólo técnica, sino también jurídica, que habría de revestir la Ordenanza Técnica Nacional a la hora de su elaboración bajo tan diversas premisas. En este sentido, la CCCS, al determinar el contenido de los acuerdos calificadorios de las CPST, parece partir del fracaso o inviabilidad de aquella Ordenanza, como así lo prueba el que en sus normas 3.ª y 4.ª, c), clasifique a las actividades, por razón de la presunta eficacia de las medidas correctoras propuestas, en «aceptables», «aceptables con reparos» y «rechazables». Es evidente que si tales medidas correctoras vinieran tipificadas en la correspondiente Ordenanza Técnica, no podría haber actividad alguna que, ajustada a proyecto, no fuese calificada de «aceptable», al menos.

#### 4. Efectos derivados de su determinación

Por lo que concierne al espinoso tema de *cuál sea el alcance y efectos jurídicos atribuibles a las medidas correctoras aplicadas* de acuerdo con lo establecido en la correspondiente licencia, hemos de preguntarnos si el titular de una actividad que se ajuste escrupulosamente a ellas quedará inmune de toda responsabilidad por los daños que, ante la insuficiencia, posteriormente comprobada de aquéllas, se causen a terceros, y si, en tal caso, la Administración estará facultada, e incluso obligada, a exigirle su modificación, con indemnización o sin ella.

Una atenta lectura del Reglamento y de sus disposiciones concordantes parece demostrar que sus autores, acaso por un exceso de confianza en la previsión y celo de las autoridades y técnicos llamados a velar por su observancia, dieron por supuesto que si a una actividad se le aplicaban íntegramente las medidas correctoras impuestas en la licencia, mal podrían derivarse después, de su funcionamiento, perturbaciones o daños para terceros y, menos aún, para el medio ambiente. El meticoloso procedimiento previsto en los artículos 29 y siguientes del RAM para la concesión de las licencias y la serie de garantías acumulativas que en él se prevén, y a las que luego aludiremos, daban base, ciertamente, para semejante optimismo.

La realidad, sin embargo, es muy distinta y cabe perfectamente que una actividad, inicialmente inocua por la eficacia de las medidas correctoras aplicadas, llegue a convertirse más tarde en insalubre o

peligrosa por sobreveniencia de nuevas circunstancias. Ante semejante contingencia, equivaldría a desnaturalizar la función de policía inherente a la Administración, la pretensión de aplicar a ésta el dicho vulgar de «a lo hecho, pecho», o, en términos más rigurosamente jurídicos, la doctrina de los actos propios consentidos y, por lo mismo, inatacables en cuanto generadores de verdaderos derechos adquiridos a favor del titular de la actividad autorizada.

Así pues, la presunción según la cual «a medidas correctoras aplicadas, inmunidad jurídica asegurada», sólo puede operar como presunción *juris tantum* y nunca como presunción *juris et de jure*, pues si se aceptara esta última interpretación, estaríamos convirtiendo a la licencia en una patente de corso para poder perjudicar impunemente a los intereses públicos y privados, conclusión, a todas luces, injustificable. Más correcta parecería entenderla concedida *a riesgo y ventura* del titular de la actividad.

Todo lo expuesto debe ser aceptado, sin embargo, con suma cautela para evitar que, so pretexto de mantener en permanente situación de inocuidad ambiental una actividad, se le puedan ir imponiendo onerosas medidas correctoras con las que provocar, por procedimiento desviado y sin la contrapartida de un equivalente económico, su cierre o clausura. La potestad de revisar y ampliar las medidas correctoras iniciales, por insuficiencia sobrevenida de las mismas, sin ponderar quien provocó tal insuficiencia —si el titular de la actividad; la propia Administración; los mismos terceros reclamantes o, finalmente, causas exógenas no imputables a ninguno de ellos—, podría degenerar en un auténtico abuso o desviación de poder, consagrando un ilimitado *jus variandi* sin garantía alguna como contrapartida.

Los redactores del RAM parecen haber sido plenamente conscientes del difícil equilibrio que tendrían que hacer para sortear por igual estos dos riesgos de signo opuesto: uno, el de, por no lesionar los derechos e intereses legítimos de los titulares de una actividad autorizada, renunciar a mantenerla en un grado conveniente de inocuidad; otro, el de, por asegurarse esa inocuidad permanente, someter una actividad a cada vez más y onerosas medidas correctoras que fueren a su titular al cierre «voluntario» de la misma. Frente al dilema expuesto, el Reglamento reacciona distinguiendo entre las actividades que en la fecha de su publicación estuviesen amparadas por una licencia válidamente otorgada (disposición transitoria 2.<sup>a</sup>) y aquellas otras que, por venir ejerciéndose sin la debida autorización, merecieran la consideración de «clandestinas» (disposición transitoria 1.<sup>a</sup>).

Pues bien, a las actividades comprendidas en el primer caso se les otorga el beneficio de poder continuar funcionando, aun cuando por aplicación del propio Reglamento queden fuera de ordenación (cfr. arts. 13, 14, 23 y 24 RAM). Se respetan, por consiguiente, las situaciones preexistentes legalmente constituidas, con el propósito evidente de no echar sobre las Corporaciones Locales la pesada carga indemnizatoria que su revocación conllevaría (disposición transitoria 2.ª RAM en concordancia con el art. 16 RS).

Mas sería absurdo concluir de aquí que semejante beneficio económico sancionase un mantenimiento indefinido del *statu quo* inicial. De ahí las previsiones que, velando por la higiene y seguridad ambientales, se le contraponen:

1) Limitación temporal del mismo, señalándose un plazo máximo de tolerancia, transcurrido el cual, la actividad en cuestión tendrá que trasladarse o ser clausurada, en ambos casos sin derecho a indemnización (art. 13 RAM, con referencia a las vaquerías, cuadras, establos, etc., sitios dentro del casco urbano). Este sorprendente «plazo de gracia» opera aquí como equivalente económico indemnizatorio, asimilándose así el valor expropiatorio de un derecho con el beneficio a seguir ejerciéndolo sin derecho durante algún tiempo (cfr. norma 6.ª Orden 21 de julio de 1967, que desarrolla al DREM), y

2) El beneficio en cuestión se entenderá otorgado sin perjuicio de las facultades inspectoras de la Administración en orden a comprobar si los titulares de las actividades autorizadas cumplen «la obligación que les incumbe (al margen de la posesión inicial de la licencia) de establecer los elementos correctores necesarios que se regulan en el Reglamento» (cfr. art. 35 y disposición transitoria 2.ª RAM).

En todo caso, la deducción que se obtiene y que nos importa subrayar es la siguiente: la recalificación de una actividad y la eventual ampliación de las medidas correctoras iniciales, se orienta básicamente a *impedir su suspensión, cierre o traslado*, medidas éstas que, por su elevado coste indemnizatorio, sólo podrán ser adoptadas «en casos de *extrema gravedad* para la higiene o seguridad ambientales, en los que sea *técnicamente imposible* corregir o mitigar sus efectos perniciosos» (disposición transitoria 2.ª RAM y norma 5.ª Orden 21 de julio de 1967, antes citada).

Por lo que respecta a las actividades que en la fecha de publicación del Reglamento carecieran de la debida autorización, el RAM se limita a imponer a sus titulares, bajo apercibimiento de considerar sus actividades como «clandestinas», unos determinados plazos má-

ximos iniciales —que luego se irían prorrogando— para solicitar su recalificación y consiguiente señalamiento de las medidas correctoras procedentes, una vez aplicadas las cuales quedarían ya regularizadas o dentro de ordenación (cfr. disposición transitoria 2.<sup>a</sup> IRAM y normas 2.<sup>a</sup> y 6.<sup>a</sup> Orden 21 de julio de 1967, generalizables por analogía).

##### 5. *Garantías para los intereses afectados*

Los intereses directamente afectados por el proceso calificadorio son los tres siguientes: 1) los *intereses públicos*, representados por los bienes o valores ambientales; 2) los *intereses económicos y empresariales de los titulares de las actividades* objeto de calificación, y 3) los *intereses de los particulares directamente perjudicados* por razón de vivir o tener propiedades cerca de las actividades o focos perturbatorios.

5.1. Para la *defensa de los intereses públicos* se instrumenta el procedimiento siguiente:

1) *Solicitud del titular* de la actividad, acompañada de *proyecto técnico y memoria descriptiva*, especificando las medidas correctoras que se proponga instalar y con las que espera eliminar los efectos perturbatorios previsibles (arts. 7.º, 1, b), y 29 RAM, y 3.º, 4, IRAM).

2) *Apertura de un período de información pública*, a fin de oír a cualesquiera personas que «se consideren afectadas, de algún modo, por la actividad que se pretenda establecer», resulten o no efectivamente perjudicadas por la misma (art. 30, 2, a), RAM).

3) *Notificación personal a los vecinos inmediatos* al lugar del emplazamiento propuesto, respecto de los cuales el eventual perjuicio se maneja ya como un dato objetivo y no meramente hipotético (artículo citado).

4) *Informe del jefe local de Sanidad y de los demás técnicos municipales competentes*, según la naturaleza de cada actividad (artículo citado).

5) *Informe del Ayuntamiento* respectivo que, teniendo en cuenta el carácter no técnico de sus miembros, se contraerá a valorar y poner en relación los informes y antecedentes obrantes ya en el expediente con lo que al respecto dispongan el RAM y las correspondientes Ordenanzas Municipales (artículo citado).

6) *Estudio, valoración e informe de toda la documentación* copiada en las fases anteriores por la *Ponencia dictaminadora consti-*

tuida «ad hoc» por el gobernador civil respectivo en el seno de las CPST, y en la que «estarán representados los Organismos que tengan relación más directa con la actividad de que se trate» y, en todo caso, «la Jefatura de Sanidad y la Delegación de Trabajo» (arts. 10 y 32 Reglamento Actividades Molestas).

7) Informe, superpuesto al anterior, de los *diversos servicios técnicos provinciales* a quienes se estime conveniente oír, reduplicación que demuestra la mínima confianza puesta en la Ponencia precedente (arts. 8.º y 33 RAM).

8) *Informe vinculante* (art. 7.º, 2, RAM) o *acuerdo ejecutorio*? (arts. 4.º y 33, 2, RAM) de las CPST respectivas, que habrá de ser necesariamente motivado y en el que se calificará expresamente la actividad, aceptando o rechazando las medidas correctoras y, en su caso, los emplazamientos propuestos (arts. 4.º, 7.º y 33 RAM).

9) *Resolución de la alcaldía* concediendo o denegando la licencia solicitada «en consonancia con el acuerdo definitivo» de las CPST respectivas (vid. arts. 6.º y 33, 2, RAM, y cuanto se dice *infra*).

10) *Comprobación del grado de eficacia* de las medidas correctoras propuestas e instaladas, previamente a la puesta en funcionamiento definitivo de la actividad (art. 34 RAM). Y

11) *Inspección permanente* sobre la actividad, una vez puesta en marcha, a fin de seguir comprobando que su eficacia inicial subsiste (arts. 7.º, 1, b), y 35 RAM; 12 a 14 IRAM, y 4.º DREMI).

5.2. Para la defensa de los intereses económicos de los titulares de las actividades que se pretendan instalar o, hallándose ya instaladas, recalificar, se articula el procedimiento siguiente:

1) La calificación de una actividad y consiguiente determinación de las medidas correctoras a ella aplicables, arrancará siempre de la *propuesta justificativa inicial* que su titular deberá presentar (artículo 4.º IRAM) y cuyo eventual rechazo o agravación habrá de hacerse siempre motivadamente y —lo que es más importante— tras haberle concedido una segunda oportunidad de defensa o nueva audiencia (arts. 29 y 33, 2, RAM, y 4.º, 5, IRAM).

2) Con el fin de evitar gastos inútiles a los titulares, se les permite formular *consulta previa* ante la alcaldía para que les aclare cuantos datos puedan condicionar la eficacia y validez de su petición; la idoneidad del emplazamiento elegido; la aptitud legal de determinados técnicos para firmar los proyectos; las medidas correctoras que, por estar ya homologadas, resulten de obligatoria adopción; la prelación

de las licencias entre sí, si fueren varias, etc. (art. 4.º, 2, IRAM, en relación con la disposición adicional 5.ª RAM y art. 22 RS).

3) Beneficio del *silencio positivo*, previa denuncia simultánea de la mora ante el Ayuntamiento y la CPST respectiva, condicionando a que no opere ya en el expediente informe desfavorable de ésta (artículos 33, 4, RAM, y 4.º, 3, y 13, 2, IRAM).

4) Concesión a los titulares de la actividad de un anómalo *recurso, mitad de alzada, mitad de queja*, ante las CPST contra la negativa o simple inhibición de la alcaldía a ejecutar los acuerdos de éstas (art. 33, 3, RAM). Paradójicamente, las CPST actúan aquí a favor de los administrados y en contra de los Ayuntamientos, para cuya tutela nacieron y de cuya competencia decisoria les desapodera para mejor garantizar, en equilibrio sorprendente, los intereses de los administrados y los intereses públicos opuestos a los mismos. De ahí que la jurisprudencia del Tribunal Supremo haya aceptado la nulidad de este precepto en favor de los recursos de reposición y contencioso-administrativo a los que luego aludiremos (art. 33, 3, RAM).

5) Se respetan los *derechos adquiridos* por los titulares de actividades ya establecidas con anterioridad a la publicación del RAM, en los términos más arriba expuestos; y

6) Finalmente, los titulares de las actividades en cuestión pueden, en caso de disconformidad con las calificaciones recaídas y/o con las medidas correctoras impuestas a las mismas, recurrir en *reposición* ante la propia alcaldía, como paso previo a la interposición del *recurso contencioso-administrativo*, garantía ésta necesaria y suficiente en todo Estado de Derecho (art. 42 RAM).

5.3. Por último, *la defensa de los intereses de los terceros afectados por la actividad*, se concreta en las garantías siguientes:

1) *Información pública*, esto es, abierta a todos los vecinos o propietarios del término municipal respectivo, sean o no afectados directamente por la actividad proyectada (art. 30, 2, a), RAMI. Realmente, se articula aquí más una forma de colaboración y participación de los administrados en defensa de los intereses públicos que una garantía al servicio de intereses propiamente privados.

2) *Notificación personal e individualizada a los vecinos inmediatos* al lugar del emplazamiento propuesto, entre los que habrá que incluir, necesariamente, a los propietarios del edificio donde se vaya a establecer la actividad y a los de las fincas colindantes (art. 30, 2, a), RAM y 2.º DREM). Estos son los genuinos interesados y, por con-



siguiente, legitimados, tanto *jure publico* como *jure privato*, para: a) oponerse al establecimiento de la actividad (art. 33, 2, RAM); b) para pedir la adopción de medidas correctoras más rigurosas, si estimaren insuficientes las propuestas por el titular de la actividad; c) para solicitar la revisión de las ya adoptadas, en caso de insuficiencia manifiesta de las mismas (art. 33, 3, RAM); d) para instar la anulación de lo actuado por indefensión, si no se les dio audiencia o se omitieron trámites esenciales (arts. 30, 2, a), y 42 RAM); e) para reclamar daños y perjuicios, tanto de la Administración, si se produjeron por funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos (art. 40 LRJAE) como de los titulares de las actividades dañosas si se causaron por hablar omitido éstos la debida diligencia (arts. 1.902 y 1.908 CC), y f) finalmente, para oponerse a las construcciones proyectadas o en ejecución si vulneran las normas civiles o urbanísticas sobre edificación y uso del suelo (arts. 12 RS; 181 y 236 LS y 1.651 y ss. LEC).

#### IV. EL REGLAMENTO DE ACTIVIDADES CLASIFICADAS Y SUS MODALIDADES DE INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA

##### 1. *Reenvío y recepción de las técnicas urbanísticas: emplazamientos; alejamientos o distancias mínimas; traslados*

El urbanismo ha funcionado tradicionalmente como un arte y una técnica al servicio de la estética de las grandes ciudades, preocupándose más, en consecuencia, de procurar su ornato que de eliminar sus focos de perturbación ambiental. Este ha sido, justamente, uno de los grandes cargos que se le han hecho, motivando, de alguna manera, que el RAM se decida a urbanizar por su cuenta y riesgo, un tanto al margen de las técnicas y dictados de la Ley del Suelo. Con ello se ha querido, sin duda, añadir un plus de garantías ambientales a las ya establecidas por el urbanismo.

No obstante, la amplitud adquirida por el «urbanismo», calificado expresivamente ya como «orbe-nismo», permite extender sus técnicas preventivas y restauradoras tanto a los aspectos ornamentales como a los específicamente ambientales de las grandes ciudades. Si alguien está llamado hoy a «calzar todos los zapatos», ese es precisamente el urbanista y planificador, cuya entrada en contacto con la técnica y la problemática de las actividades clasificadas no debería hacerse esperar por más tiempo.

He aquí, someramente, algunas de las ventajas que de ello se derivarían:

1) La «zonificación» del suelo, por razón de su uso y destino, con la consiguiente especificación de las limitaciones y tolerancias a que cualesquiera establecimientos o actividades, tanto inocuas como perniciosas, habrían de quedar sometidas con carácter general, evitándose las disfunciones ambientales que la actual promiscuidad del medio urbano con las zonas industriales plantea: *una zona para cada actividad y una actividad para cada zona.*

2) La valoración simultánea, en el Plan que para cada zona se elabore, de los criterios positivos de mejoramiento del medio ambiente, en su aspecto ornamental o estético, con los negativos de erradicación o corrección de las actividades perniciosas.

3) La reducción y acoplamiento mutuos de las múltiples competencias y controles que la diversidad de aspectos y perspectivas abarcadas por la ordenación y defensa del medio ambiente conlleva, y cada una de las cuales suele ser objeto de una normativa específica.

4) La posibilidad de utilizar las plus-valías urbanísticas no ganadas como equivalente indemnizatorio, en los supuestos de cierre y traslado forzoso de industrias ubicadas en suelo urbano de cotización especulativa o al alza (arts. 57, 61 y 76 LS, en relación con el art. 47, 2, de la Constitución).

Las prescripciones que el RAM contiene en materia de emplazamientos, de alejamientos o distancias mínimas y de traslado de actividades, se pueden resumir en una norma o regla general aplicable a todas las actividades clasificadas y en una serie de excepciones o dispensas referidas a sólo las actividades insalubres, nocivas y peligrosas que expresamente tengan el carácter de fabriles, excepciones que, en consecuencia, no serán de aplicación a las actividades molestas ni a las insalubres, nocivas y peligrosas de naturaleza no fabril.

La *norma o regla general* viene establecida en el artículo 4.º del Reglamento que, en materia de emplazamiento, hace un reenvío genérico a las Ordenanzas Municipales, que habrán de regular con detalle tales extremos (art. 2.º, 3, IRAM), y a los Planes de urbanización del respectivo Ayuntamiento. Tal reenvío genérico habrá de entenderse hecho sin perjuicio de la obligada subordinación de las Ordenanzas y Planes Municipales a las previsiones contenidas en los demás Planes urbanísticos de ámbito y rango superiores, única forma de asegurar la unidad y coordinación perseguidas por la Ley del Suelo

a través de las técnicas o principios rectores siguientes: *a)* jerarquización entre sí de los distintos Planes (arts. 6.º, 9.º y 10 LS); *b)* carácter vinculante de los Planes, como verdaderas normas que son, para la Administración y los administrados, que habrán de ajustar a ellos el ejercicio de sus competencias y derechos (arts. 9.º y 57 LS); *c)* ejecutividad inmediata de los mismos, una vez aprobados (art. 56 LS); *d)* prohibición de establecer reservas de dispensación que exceptúen sus previsiones (art. 57, 3, LS), y *e)* amplitud de su contenido para acoger previsiones tanto de orden urbanístico como ambiental, lo que les convierte, en expresión de la propia ley, en «instrumentos de ordenación integral del territorio» (arts. 10, 11 y 12 LS).

Hasta aquí, la norma general y su perfecto engranaje formal con la legislación urbanística. Sin embargo, tal engranaje no puede ser —y por eso no lo es en el RAM— «integral». *No todo lo deseable es posible ni todas las previsiones practicables.* Y ello por la sencilla razón de que, mientras el urbanismo maneja como técnica básica la de la zonificación que, llevada al límite, antes aísla que integra los núcleos urbanos entre sí y con sus habitantes (*apartheid* urbanísticos), el RAM pone todo su énfasis en las medidas correctoras que, según su grado de eficacia, permitirán o no una cierta promiscuidad urbanístico-ambiental, imposible de evitar, por otra parte, en las ciudades específicamente industriales. Se explica así la *inversión de perspectivas* de sus redactores respecto de la peculiar óptica aplicable por los exclusivamente urbanistas: *ni los emplazamientos deben prevalecer sobre las medidas correctoras ni éstas sobre aquéllos, sino que unos y otras deben conjugarse en función de las exigencias que recíprocamente le imponga la industrialización a la ciudad y la ciudad a la industrialización.*

Dicho esto, adquieren más fácil explicación las singularidades urbanísticas incorporadas al RAM y que para sus redactores no parecen constituir verdaderas dispensas urbanísticas, prohibidas, según se vio, por la Ley del Suelo (cfr. art. 2.º, 4, IRAM). Tales singularidades, referidas siempre, como ya se dijo, a las actividades insalubres, nocivas o peligrosas de carácter fabril, comienzan por el *supuesto de que no existan Ordenanzas o Planes Municipales*, en cuyo caso los emplazamientos serán los que para cada actividad determinen las CPST (arts. 4.º y 7.º, 1, c), RAM, y 11, 2, IRAM), solución que se aparta de la prevista en la legislación urbanística, cuya aplicación obligaría a canalizar tales actuaciones por conducto de las Comisiones Provinciales de Urbanismo o de las Subcomisiones Provinciales del Medio Am-

biente [arts. 70 y 71 LS y disposición final 3.<sup>a</sup>, d), del R. D. 2868/1977, de 15 de octubre, en relación con el art. 6.º de la OPG de 15 de enero de 1979).

Una segunda excepción se refiere a las «industrias fabriles que deban ser consideradas como peligrosas o insalubres», las cuales sólo podrán emplazarse «como regla general» a una «distancia superior a 2.000 metros del núcleo más próximo de población», aunque otra cosa pudieran disponer las Ordenanzas o los Planes Municipales de urbanización. Pero notemos que esta excepción o dispensa sólo se aplicará «como regla general» (art. 4.º RAM *in fine*), con lo que, implícitamente, se está admitiendo la posibilidad de «excepciones a las excepciones», esto es, la posibilidad de no respetar tampoco esa distancia mínima de los 2.000 metros, siquiera sólo en «casos excepcionales» (art. 15 RAM y 11, 3, IRAM) o «muy especiales» (art. 20 RAM), y siempre «a condición de que se adopten las medidas de máxima seguridad que se requieran en cada caso» (art. 20 RAM), cautela ésta que se generaliza a todas aquellas actividades que, por aprobación de nuevos Planes de urbanización, vayan quedando «fuera de ordenación», de conformidad con lo previsto en los artículos 60 y 61 de la Ley del Suelo (art. 11, apartados 3 y 4, IRAM).

De esta manera, el Reglamento y su Instrucción «obedecen pero no cumplen» lo dispuesto en la Ley del Suelo al posibilitar la instalación de industrias en lugares donde los Planes de ordenación urbana las prohíban o prohibirlas en donde las permitan, *gracias al manejo táctico de las medidas correctoras introducidas y que operan como un todo con los emplazamientos y distancias en cada caso elegidos*.

A esta técnica del alejamiento, con razón se le ha calificado de «técnica coja» (T. R. FERNÁNDEZ), pues que para su plena eficacia requeriría de una correlativa prohibición de acercamiento para las viviendas, lo que entrañaría crear una zona de servidumbre de dos kilómetros de radio de acción en torno a los centros fabriles, planteando con ello enojosos problemas jurídicos frente a la tradicional configuración jurídica del derecho de propiedad como intocable.

La normativa expuesta, por su complejidad y falta de rigor, resulta de muy difícil armonización. Téngase en cuenta, por una parte, que según lo expuesto, una actividad podrá autorizarse aunque su emplazamiento contravenga lo dispuesto en las Ordenanzas Municipales y Planes de Ordenación Urbana y que, por otra, según el mismo Reglamento, la licencia de apertura por él exigida podrá ser denegada, sin

más trámites, y precisamente «por razones basadas en los Planes de Ordenación Urbana» (arts. 30, 1, DAM; 3.º, 2, IRAM, y 2.º DREM).

Con el propósito de poner un poco de orden en tanto desconcierto, la Comisión Central de Saneamiento dictó la Circular de 10 de abril de 1968, cuyo contenido normativo se puede resumir así:

1) Cuando los Planes de Ordenación Urbana contengan normas relativas a emplazamientos, éstas serán de inexcusable observancia, pero —y aquí vuelve a reaparecer en potencia la excepción— «siempre que el grado de seguridad y eficacia de las medidas correctoras en su caso aplicables lo consienta».

2) Las distancias establecidas por el artículo 4.º del RAM «no deben interpretarse como prescripciones urbanísticas que obliguen a una específica localización, sino como medidas correctoras extremas a tener en cuenta», siempre que las de tipo técnico propuestas ofrezcan una garantía insuficiente o de «grado rechazable». Se acepta aquí, de modo inequívoco, la concepción extensiva que de las medidas correctoras y su obligada correlación funcional con los emplazamientos dimos más arriba.

3) En consecuencia con lo anterior, «los 2.000 metros de distancia que marca el artículo 4.º del Reglamento han de operar ineludiblemente para aquellas industrias fabriles que resulten peligrosas o insalubres» en función del grado de seguridad «rechazable» que ofrezcan las medidas correctoras incorporadas a las mismas. Para ellas parece regir el principio «mejor cuanto más lejos». Por el contrario, cuando el grado de seguridad de tales medidas quede calificado de «aceptable», o incluso de «aceptable con reparos», podrá utilizarse el régimen de excepción previsto en los artículos 15 y 20 del Reglamento, rebajando, en consecuencia, prudentemente, la distancia mínima de los 2.000 metros establecida «como regla general» por el artículo 4.º

2. *Reenvío a las normas de policía de seguridad contenidas en las reglamentaciones específicas y posición del RAM respecto de ellas*

En otro lugar me he referido a la espiral intervencionista y al tupido montaje de controles previos a que se somete la actividad privada. Pretendo ahora poner en relación las diversas autorizaciones que, por razón de los intereses que cada una de ellas tutela y dispositivos de protección que utilizan, vienen a superponerse a las licen-

cias de apertura exigidas por el RAM, provocando una multiplicación de garantías y cautelas, generalmente contraproducentes, pues sabido es que «lo que a todos incumbe, a nadie importa».

El Reglamento empieza sometiendo a sus prescripciones —bajo la denominación muy expresiva de «actividades reguladas»— a todas las clasificadas, «consten o no en el nomenclátor» (art. 2.º) y termina disponiendo que «las autorizaciones estatales, cuando sean necesarias..., serán requisito previo para la concesión de las licencias municipales de instalación, apertura y funcionamiento de actividades..., las cuales prevalecerán sobre cualquier otra autorización estatal concurrente con ellas» (disposición adicional 5.ª RAM y art. 3.º, 2, IRAM).

Realmente, más que una efectiva prevalencia —potestad de decir la última palabra, dejando sin efecto las antes dichas— lo que aquí se articula es una mera yuxtaposición de licencias —a ellas deben asimilarse las concesiones y los informes vinculantes— que recíprocamente se invalidan en su eficacia (cfr. art. 39 LPA). Así se deduce claramente del DREM, cuyo artículo 2.º prevé la desestimación de las solicitudes de apertura por «carencia de las autorizaciones estatales es su caso necesarias» (cfr. *ad exemplum* las previstas en los arts. 56 y 57 RLPAA). Todo ello no es, pues, sino el efecto obligado del principio operatorio según el cual los pronunciamientos parciales deben preceder, lógicamente, al pronunciamiento global o de conjunto en el que se deben integrar y por el que deben ser valorados.

A ello obedecen los frecuentes reenvíos —explícitos o implícitos— que en el RAM se contienen a las reglamentaciones específicas de cada sector, cuyas respectivas medidas correctoras manda incorporar o, al menos, tener muy presentes al conocer la licencia final de apertura y funcionamiento. Tal sucede con la legislación industrial en materia de motores y grupos electrógenos (art. 14); con la legislación urbanística en cuanto a emplazamientos y distancias, en los términos que ya quedaron expuestos (arts. 4.º, 15 y 20); con la legislación sobre policía de aguas, por lo que respecta a vertidos y desagües a cauces públicos o al mar litoral (arts. 16 y 17); con las «medidas preventivas específicas dictadas por los órganos técnicos competentes» en materia de energía nuclear (art. 19), o «por las disposiciones especiales vigentes en materia de armas y explosivos» (art. 22), etc.

Corolario organizativo de semejante interdependencia funcional es la correlativa incorporación de los técnicos encargados de aplicar aquellas reglamentaciones sectoriales al procedimiento articulado por el

RAM para la concesión de las licencias en él previstas (arts. 7.º, 1, b); 10; 30, 2, b); 32 y 33 RaMI.

Todo ello plantea el problema —de enorme interés teórico y práctico— de hasta qué punto la licencia de apertura prevista en el RAM no debería absorber a las demás licencias, teniendo en cuenta que, no sólo las reglamentaciones por las que éstas se rigen y las medidas correctoras en ellas previstas, sino también los técnicos encargados de aplicarlas, quedan asumidos como propios por el RAM. Coherentemente con ello, la importante sentencia del Tribunal Supremo de 5 de noviembre de 1969 sienta la siguiente doctrina: «aunque es muy cierto que nuestro Ordenamiento establece diversas licencias y aprobaciones que afectan o pueden afectar a la construcción, instalación y funcionamiento de un cinematógrafo (las enumera), no parece sea adecuado, aun sin recurrir a la normativa simplificadora contenida en el artículo 39 LPA, el tramitar y resolver todos los mencionados procedimientos, por cuanto, dejando aparte aquellos que poseen una finalidad específica, pueden quedar absorbidos por aquel de ellos que presente al mismo tiempo unas características unificadoras de la actividad administrativa y una mayor amplitud o garantía para las actividades reguladas (por lo que) preciso es convenir que la licencia de instalación que regula el RAM absorbe y unifica (a las demás licencias citadas: la de obras y apertura de la LS y del RS; la del Reglamento de Espectáculos Públicos, etc.)».

Por desgracia, la doctrina jurisprudencial transcrita aparece en solitario y es contradicha por otras sentencias posteriores, como la de 20 de noviembre de 1970, conforme a la cual «cuando para la realización de una obra se necesite la concurrencia de permisos o autorizaciones de varias entidades u organismos administrativos, cada uno con privativas y específicas competencias en razón a las finalidades de interés público que respectivamente tutelan, tales permisos se tramitan y conceden con independencia, aunque sea necesario que después todos ellos concurren para que la obra pueda realizarse legalmente, siendo obligación de cada órgano administrativo velar por el cumplimiento de las exigencias que a él atañen».

Por su parte, las diversas legislaciones sectoriales aspiran a crear su propia autonomía operatoria, tanto en los aspectos fundamentales, determinando medidas correctoras específicas, como en los organizativos y procedimentales, montando sus propios aparatos de decisión, tramitación y ejecución. Sirva de ejemplo próximo y reciente el artículo 3.º LPAA, según el cual «las licencias para la instalación de

industrias no podrán ser denegadas por razones de protección del ambiente atmosférico cuando se respeten los niveles de inmisión que les sean aplicables (e igualmente) cuando, por imperativos de la defensa o de alto interés nacional, el Gobierno acuerde la localización de una industria o actividad potencialmente contaminadora, su decisión será vinculante (para la alcaldía)». Por su parte, los artículos 55 y ss. del RLPAA montan un dispositivo paralelo en orden a la tramitación y concesión de las correspondientes licencias.

### 3. *La potestad de ordenanza*

El RAM es plenamente consciente de dos cosas: primera, de su insuficiencia para abordar y regular toda la problemática del medio ambiente, y segunda, de que la competencia normativa de la que es manifestación no puede desconocer ni interferir las competencias paralelas de ordenación y gestión que sobre el mismo sector corresponde ejercer a las corporaciones locales según una abrumadora normativa (arts. 108 y 121, *h*), LRL, en relación con los arts. 5.º, *a*); 7.º, y 11 RS, y 6.º, 2, RAMI).

Pues bien, la potestad normativa que, subordinada a las Leyes y Reglamentos generales, corresponde ejercer a los ayuntamientos y alcaldes cerca del vecindario, reviste la forma de Ordenanzas y Reglamentos y de Bandos, de Policía y Buen Gobierno, respectivamente. Y es justamente a esta potestad de Ordenanza municipal a la que recurre generosa y ampliamente el RAM para suplir sus numerosas lagunas y deficiencias (art. 6.º, 2), sin perjuicio de concurrir, a través de sus propios órganos gestores, singularmente la Comisión Central de Saneamiento, al desarrollo paralelo y simultáneo de aquella potestad (art. 2.º, *d*), Decreto 5 de junio de 1963).

De esta manera nos encontramos frente a dos clases de Ordenanzas: las propiamente tales o municipales y las que, por mandato de los órganos centrales rectores del saneamiento habrán de emanar o elaborar los servicios de ellos dependientes (*vid.* disposición adicional 3.ª RAM) y de las que constituye el más claro exponente la nonata Ordenanza Técnica Nacional, aludida más arriba.

Las Ordenanzas, mejor los proyectos de Ordenanza, serán elaborados por los funcionarios técnicos locales, que los pasarán a las correspondientes Comisiones Informativas, quienes los expondrán seguidamente al público a efectos de posibles reclamaciones del vecindario; en tal situación el expediente será sometido al Pleno del Ayuntamien-



to, quien acordará la redacción definitiva y le dará su aprobación inicial. Seguidamente, aquéllas serán remitidas a informe de la respectiva CPST, la cual, en caso de disconformidad total o parcial, dará nueva redacción a los preceptos objetados, elevando el expediente al gobernador civil, quien, previa audiencia del ayuntamiento afectado, sancionará, en definitiva, el texto que deba prevalecer (arts. 7.º, 1, a), RAM, y 2.º IRAM).

Además de lo que a emplazamientos se refiere, las Ordenanzas precisarán las condiciones de seguridad e higiene complementarias de las previstas con carácter general en el RAM, acomodando sus normas a las peculiares características y condiciones de la localidad donde hayan de regir. Ahora bien, cuando estas localidades tengan un censo de más de 50.000 habitantes, sean capitales de provincia o predomine en ellas el censo industrial, la Ordenanza no sólo será obligatoria, sino que habrá de regular, además, «en todos sus aspectos» las actividades afectadas por el Reglamento, de acuerdo con el esquema virtualmente exhaustivo y uniforme suministrado por el artículo 2.º, 3, de la Instrucción.

Las Ordenanzas vincularán a los administrados y al ayuntamiento, sin que éste pueda dispensar individualmente de su observancia (artículo 11, 2, RS). En consecuencia, no podrán contener disposición alguna que permita utilizar los supuestos de excepción previstos en el artículo 57, 3, LS para albergar o ejercer actividades que intrínsecamente impliquen grave riesgo de insalubridad o peligro (¿y si lo es de molestia o nocividad?), siendo nulas, en consecuencia, las licencias que a su amparo se otorguen (art. 2.º, 4, IRAM).

Resta advertir finalmente que la carencia de Ordenanzas no convierte en discrecionales las facultades de los alcaldes y ayuntamientos a la hora de otorgar o denegar licencias, pues, con ellas o sin ellas, las disposiciones del Reglamento y demás instrucciones y directrices emitidas por los órganos centrales competentes les vinculan plenamente. Así lo tiene proclamado reiteradamente el Tribunal Supremo.

Más aún: puede incluso ocurrir que, como a nivel de norma «lo no prohibido se entiende permitido», si el ayuntamiento desea establecer limitaciones no previstas por el RAM o la IRAM habrá de recurrir a dictar la correspondiente Ordenanza, con lo que la pasividad normativa municipal, lejos de reforzar las potestades locales de policía frente a los administrados, las reducirá a las previstas en las normas estatales o heteronomas.

4. *El sometimiento a previa licencia de singulares características y efectos*

El artículo 29 RAM exige previa licencia municipal, a conceder por la alcaldía (art. 6.º), siempre que se pretenda «establecer una actividad que pueda estar comprendida entre las reguladas» por él, de acuerdo con lo dispuesto en su artículo 2.º Esta exigencia se presenta, a su vez, como un supuesto aplicativo más de lo establecido, con carácter general, por la legislación de régimen local y, concretamente, por su Reglamento de Servicios. El artículo 22 de este último resulta verdaderamente capital por cuanto, de una parte, sanciona la diferencia entre las licencias *de obras* —que quedan fuera del RAM y dentro de la legislación urbanística— y las licencias *de apertura* —que queda fuera de la legislación urbanística y dentro del RAM— y, de otra, por cuanto deja sentada la prevalencia de éstas sobre aquéllas en el sentido de que su concesión o denegación opera como un pronunciamiento previo que arrastra, correlativamente, la concesión o denegación de las obras cuando se trate de edificaciones cuyo proyecto permita conocer de antemano que su destino será precisamente el servir de establecimiento a una actividad clasificada. La razón de esta inversión de prevalencias —aparentemente anómala— es, por lo demás, obvia: iría manifiestamente contra el interés público y privado consentir construcciones, generalmente muy costosas, sin tener antes la certidumbre de que su apertura iba a ser autorizada con posterioridad (arts. 4.º, 2, IRAM, y 22 RS).

La licencia de apertura plantea una problemática muy singular que empieza por reflejarse ya en la cuestión, nada baladí, de su propia denominación. El RAM, que elude al principio darle nombre específico (arts. 6.º, 29 y 34 RAM, concordantes con los 13, 15 y 22 RS), termina captando con acierto la amplitud de su *cometido* —al que habrá de plegarse, consecuentemente, su *contenido*— y la denomina ya, resueltamente, «licencia municipal de *instalación, apertura y funcionamiento*» (disposición adicional 5.ª), revelando con ello las tres fases o secuencias que, funcionalmente, la caracterizan: *instalación* que mira al *pasado* de la actividad (propuesta, aprobación y construcción de las medidas correctoras); *apertura*, que mira a su *presente* (comprobación de la eficacia de las medidas correctoras, una vez experimentadas o ensayadas) y *funcionamiento*, que mira al *futuro* (vigilancia e inspección permanentes hasta su eventual cierre o clausura). Con ello se perfila definitivamente el carácter de las licencias exigidas por

el RAM como licencias *operativas, funcionales o de tracto continuo*, entendiendo por tales aquellas que se caracterizan por el interesamiento constante de la Administración a lo largo del ejercicio de la actividad previamente autorizada, con la consiguiente posibilidad de superponer al *control inicial o preventivo* otro *ulterior y permanente* que garantice la continuidad de la composición de intereses, inicialmente establecida, frente a previsibles desfases o desajustes posteriores (incompatibilidades sobrevenidas).

A nuestro juicio, la idea fundamental de la que hay que partir es ésta: *que la licencia incluye al sujeto autorizado en el ordenamiento del sector y, por lo tanto, le somete a las normas —presentes o futuras— que para su ordenación se dicten y a las potestades de dirección y control reconocidas a la Administración sobre el mismo.*

Hay que borrar, por consiguiente, tanto la idea de unos derechos subjetivos ilimitados e ilimitables de los administrados frente a la Administración, como la de unas potestades incondicionales de la Administración frente a los administrados. La verdad es que entre ambos sujetos— Administración y administrados— se establece una relación jurídico-administrativa de la que pueden derivar una serie correlativa de derechos, obligaciones y cargas para una y otros, todos ellos ordenados en función de estos dos principios rectores: *a)* que el interés público, representado por la inocuidad de la actividad autorizada, quede permanentemente —y no sólo inicialmente— salvaguardado frente a cualesquiera alteraciones perniciosas del *status quo* existente en el momento de la concesión de la licencia, lo que supone, a su vez, admitir, como implícita en la relación, la cláusula *rebus sic stantibus*, con su corolario, la *potestas variandi*, y *b)* que tales variaciones concretadas, por lo general, en un aumento o agravación de las medidas correctoras inicialmente impuestas, conllevarán un correlativo deber de indemnizar para la Administración cuando sea ésta la que voluntariamente, y por vía singular, nunca normativa o general (cambio de régimen), las introduzca por razones que no deriven exclusivamente de un agravamiento cierto de los riesgos iniciales, esto es, cuando tengan por causa una incompatibilidad sobrevenida sólo imputable al ente autorizante.

Un repaso al derecho positivo corroborará las afirmaciones precedentes. Y así, según el artículo 5.º RS, «las licencias relativas a las condiciones (léase requisitos o, precisando aún más, medidas correctoras) de una instalación, tendrán vigencia mientras subsistan aquéllas». Por su parte, el fundamental artículo 16 del mismo Reglamento

establece, con mayor rotundidad aún, que «las licencias quedarán sin efecto si se incumplieren las condiciones (vuélvase a leer requisitos o medidas correctoras) a que estuvieren subordinadas». Por su parte, el RAM, en su artículo 35, faculta a gobernadores civiles y alcaldes para que «en cualquier momento» puedan ordenar la inspección de las «actividades que vengán desarrollándose o instalaciones que funcionen, para comprobar el cumplimiento de las condiciones (medidas correctoras exigidas en la licencia)». Con todo, es el art. 4.º DREM el que mejor traduce a derecho positivo las exigencias que se derivan de la calificación de una licencia como operativa, funcional o de tracto continuo, cuando dispone que «toda licencia que se conceda, se entenderá supeditada a (que si) durante el funcionamiento de las industrias, las medidas correctoras impuestas dejasen de ser aplicadas o funcionasen inadecuadamente, (su titular) será sancionado con la retirada de la licencia si en el plazo que al efecto se señale ... no corrige las deficiencias comprobadas».

Desde idéntica preocupación el artículo 65 RLPAA establece que «la autorización de puesta en marcha podrá tener un carácter provisional y así se hará constar en ella cuando, por la naturaleza del caso, se precisen ensayos posteriores o experiencias de funcionamiento para acreditar que la instalación funcionará con las debidas garantías (y sólo entonces) el titular de la industria habrá de solicitar la autorización de puesta en marcha definitiva», autorización ésta que no le pondrá a cubierto, sin embargo, de ulteriores inspecciones discrecionales (art. 71 ídem).

Nada más coherente, a la vista de semejante normativa, que la siguiente frase que entresacamos de la exposición de motivos de la LPAA: «El titular de las actividades contaminadoras debe tomar plena conciencia de que la reducción de las emisiones a la atmósfera (a través de la imposición de medidas correctoras) es *un capítulo más de sus costes de producción o gastos de mantenimiento con el que siempre deberá contar.*» En el supuesto de que el coste de tales medidas correctoras sea repercutible sobre los usuarios, mediante una elevación de los precios, serán éstos los que costeen, en definitiva, los gastos de la lucha contra la contaminación, pero si tal repercusión no fuese posible, la alternativa para el titular de la actividad sería ésta: u obtener de la Administración las compensaciones equivalentes o proceder al cierre o traslado de la actividad.

Ello replantea el espinoso problema —antes apuntado— de en qué casos la modificación de una actividad obliga a la Administración a

indemnizar y en qué casos no. La respuesta, nada fácil de dar, obliga a distinguir los cuatro supuestos siguientes:

1) *Variaciones por hechos no imputables directamente a la Administración ni al titular.* Aquí la opción es clara: o se pueden corregir las deficiencias, aplicando nuevas medidas correctoras, o no se pueden, en cuyo caso procederá la clausura. En ambos supuestos, la Administración no vendrá obligada a indemnizar. Es la solución que se deduce del carácter operativo de la licencia y del artículo 16 RS. Sin embargo, la disposición transitoria 2.<sup>a</sup> del RAM parece apartarse de ella: si la actividad estaba ya autorizada, y por aplicación del Reglamento hubiese que recurrir, como medida correctora extrema, a su suspensión, cierre o traslado, el titular tendrá derecho a ser indemnizado, como si de un supuesto expropiatorio se tratara. No se distingue aquí—y, con ello, el administrado resulta doblemente favorecido—entre cambios operados por vía normativa o general y por vía no normativa o singular. Tampoco—y la omisión es de bulto—entre daños procedentes de hechos externos no controlables por la Administración ni producidos por ella (v. gr., cambios climáticos) y los resultantes de actuaciones concretas a ella imputables—v. gr., alteraciones de los usos del suelo en la zona donde la actividad esté enclavada—. Con ello, el RAM que, en materia de estímulos o fomento no llega, en materia de indemnizaciones se pasa.

2) *Variaciones por hechos directamente imputables a la Administración.* Aquí procede, sin lugar a dudas, la indemnización, tanto si la Administración actúa deliberadamente como por error (art. 16 RS). Habrá que exceptuar el caso, ya apuntado antes, de que las variaciones se realicen por vía general y abstracta (norma) y no por vía concreta y singular (acto), en cuyo caso habrá que estar a lo que la propia norma disponga en sus disposiciones transitorias.

3) *Variaciones por hechos directamente imputables al titular de la actividad autorizada.* El titular no sólo perderá aquí todos sus derechos sino que podrá, incluso, incurrir en responsabilidades frente a la Administración y frente a terceros (arts. 12 y 16 RS; 232 LS; 35 a 38 RAM, y 15 IRAM).

4) *Variaciones por hechos directamente imputables, por igual, a la Administración y al titular de la actividad.* Este caso no está contemplado por el artículo 16 RS. Parece, pues, que habrá que resolverlo según criterios de compensación, previa valoración de las responsabilidades que mutuamente se exijan y prueben las partes.

5. *Ejercicio asistido y complementado de las competencias*

En otro lugar, he destacado cómo la competencia es un *poder debido*, a cuyo ejercicio no puede renunciar el órgano competente, pues ello equivaldría a dejar a su arbitrio la satisfacción del interés público sobre el que se fundó aquélla. Pero al legislador no sólo le interesa que la competencia se ejerza, sino, además, que se ejerza bien. De ahí que el RAM, tratando de evitar a toda costa que la competencia «jurídica» para adoptar medidas correctoras pueda ser ejercida por órganos a quienes conocidamente les falte la competencia «técnica» indispensable para valorar con acierto esa adopción, aplique, más o menos conscientemente, el siguiente criterio: *La competencia (jurídica) atribúyase al órgano más competente (técnicamente) para ejercerla, pues los principios organizativos deben ponerse siempre al servicio de la eficacia y nunca al revés.*

Fruto de este difícil intento de conciliación entre el respeto a la tradicional competencia municipal, en materia de urbanismo y de actividades clasificadas, y la imposibilidad práctica de los ayuntamientos para ejercerla, con la debida eficacia técnica, ha sido la adopción por el RAM de las «medidas correctoras jurídicas» siguientes:

1) *Vinculatoriedad de los informes emitidos por las CPST.* De esta manera, las alcaldías siguen «formalmente» concediendo o denegando las licencias de apertura y estableciendo las pertinentes medidas correctoras (arts. 6.º y 42 RAM), pero siempre a condición de que lo hagan «en consonancia con el acuerdo definitivo de las CPST» respectivas, que pasan a convertirse así en los verdaderos órganos decisorios (art. 33, 2, RAM). Es de advertir que la contradicción existente entre este último artículo, que reduce a los ayuntamientos a meros ejecutores de los «acuerdos definitivos» de las CPST y los artículos 7.º, 2; 30, 1; 42, y disposición adicional 5.ª RAM, y 5.º, 7.º y 10, 3, IRAM, de los que se deduce el carácter de *informes vinculantes en lo desfavorable* —y sólo en lo desfavorable—, atribuible a sus intervenciones, debe resolverse en favor de la competencia municipal, avalada por normas de rango superior, como los artículos 116, 1, y 440 LRL, y 178 y 179 LS.

2) *Atribución a las CPST de la facultad de calificar y, en su caso, de recalificar una actividad.* Los ayuntamientos sólo parecen retener, paradójicamente, la competencia calificatoria de propuesta (artículos 7.º, 2; 31; 32, y 33, 1, RAM, y 8.º IRAM). La razón de tal atribución parece obvia: la calificación de una actividad va a predeterminar la

extensión y la intensidad de las medidas correctoras que deban aplicarse y cuya determinación corresponde hacerla precisamente a las CPST. Los Ayuntamientos se limitarán a sancionarlas por vía de ejecución (art. 33 RAM), con las matizaciones hechas en el apartado precedente.

3) Obligación de las alcaldías de denegar la licencia de apertura o de revocarla, luego de concedida, cuando a juicio de las CPST, las medidas correctoras aplicadas a una actividad, por severas y costosas que sean no basten a eliminar o reducir la «extrema gravedad» de las perturbaciones previsibles o comprobadas (art. 7.º, 2; disposiciones adicional 5.ª y transitoria 2.ª RAM).

4) Obligación de los alcaldes de comunicar a los gobernadores civiles las licencias de apertura que concedan, y correlativa obligación de éstos de suspenderlas, en los términos previstos en la legislación de régimen local, si se hubieren otorgado sin la preceptiva intervención de las CPST (art. 6.º IRAM).

En todo caso, y pese a lo expuesto, el respeto a la competencia de los municipios vuelve por sus fueros en el DREM, el cual, lejos de elevar los informes vinculantes de las CPST a la categoría de «acuerdos definitivos», como se hizo al reformar el artículo 33 del RAM, los rebaja a simples actos de supervisión *a posteriori* de los acuerdos de la alcaldía, a los que se extiende, en consecuencia, en caso de inactividad por parte de la Comisión Central de Saneamiento, el beneficio del silencio positivo (arts. 5.º, 6.º y 8.º DREM). La razón de semejante ampliación de atribuciones no puede ser otra que la posesión por el Ayuntamiento de Madrid —y, análogamente, por el de Barcelona: Decreto 23 de julio de 1976— de un equipo de técnicos propios comparables, en preparación y eficacia, a los de las CPST, de cuya asistencia y apoyo pueden, en consecuencia, prescindir.

Razones las expuestas que, operando a la inversa, volvérían a provocar más tarde un nuevo y más grave vaciamiento de competencias municipales al dictarse la LPAA y su Reglamento, y ponerse en juego una infraestructura técnica de servicios ambientales enormemente compleja. Es frecuente que los municipios aparezcan en tales textos, no ya decidiendo por sí mismos, ni siquiera siendo informados antes de decidir o supervisados después de haber decidido, sino reducidos a casi la condición de administrados singulares a los que, simplemente, se faculta para proponer o tomar iniciativas, en unos casos, para actuar como órganos de ejecución, en otros, y para ser oídos las más de las veces (arts. 17 a 20, 22, 28, 35, 55, 57, entre otros, del RLPAA).

## 6. *Las potestades de comprobación, inspección y sanción*

La licencia de apertura presupone la previa instalación de las medidas correctoras impuestas para eliminar las perturbaciones ambientales que, de no haberse aceptado las mismas, se calculó, se habrían producido (arts. 1.º; 4.º; 7.º, 1, b); 30 y 34 RAM, y 8.º y 10 RAMI. Pero todo cálculo o previsión juega aquí como una *hipótesis de eficacia* que deberá ser comprobada y ensayada mediante la puesta en marcha experimental de la actividad autorizada (art. 34 RAM). Si de la comprobación resultase que las medidas correctoras instaladas no aseguraban el *mínimo de eficacia técnica exigido*, tal hecho operaría como condición suspensiva de la correlativa *eficacia jurídica de la licencia de apertura*, con lo que no podría pasarse a la fase o etapa siguiente de puesta en marcha o funcionamiento (art. 34 y disposición final 5.ª RA, y 3.º, 2, IRAM) sin la adición de nuevas y más eficaces medidas correctoras que rectificasen el error inicial de cálculo o previsión padecido (art. 7.º, 1, b), y 37 RAM, y 10 IRAM).

De ahí la concatenación lógica que liga en el tiempo a los tres momentos o fases integralmente abarcados por la licencia: la previa *instalación* de las medidas correctoras cuya eficacia comprobada condicionará el paso a la fase de *apertura*, a la que seguirá, tras levantarse la correspondiente «acta de puesta en marcha», la fase o etapa final de *funcionamiento* autorizado, con el que se regularizará definitivamente la vida legal de la actividad, y la consiguiente adquisición de derechos para su titular (disposición transitoria 2.ª RAM). Pero todo ello, en el bien entendido de que esta legalización de la actividad nunca le podrá poner a cubierto de las inspecciones o comprobaciones sucesivas que, a partir de ese momento, se abrirán para ella, como exigencia inherente a su carácter de actividad de tracto continuo, siempre expuesta, por ello, a posteriores degradaciones en su situación de inocuidad inicial (arts. 7.º, 1, b); 9.º; 35, y 39 RAM, y 14 IRAM).

Sobrevenida semejante degradación, se hará ineludible reforzar las medidas correctoras iniciales, y si, pese a ello, resultase técnicamente imposible corregir las perturbaciones constatadas, no quedaría otra alternativa que la del cierre, clausura o traslado de la actividad, previa la correspondiente indemnización (disposición transitoria 2.ª RAM). Si, por el contrario, tales perturbaciones resultasen corregibles, a juicio de los técnicos que giraron las inspecciones, se requerirá de inmediato al titular de la actividad para que las subsane, mediante



la instalación de las nuevas medidas correctoras que se señalen, en los plazos máximos que al efecto se le fijen y apercibimiento de las sanciones a que se expondrá, en caso de no hacerlo (arts. 36 a 41 RAM).

Las potestades de comprobación e inspección han sido remodeladas por el RLPAA, con aportaciones muy interesantes. Merecen recogerse aquí las siguientes: 1) la comprobación pasa de «acto» a «proceso», con la consiguiente amplitud de su duración, lo que posibilita el otorgamiento de autorizaciones de «puesta en marcha y funcionamiento» con carácter provisional (art. 65), posibilidad que expresamente excluye el RAM (art. 33, 2); 2) la inspección no empieza a partir de la comprobación y puesta en marcha de la actividad, sino que puede retrotraerse a las operaciones de fabricación y montaje de los dispositivos correctores, antes o mientras se instalan (art. 67); 3) se prevén dispositivos de control automáticos, con registro o indicador incorporado, lo que permitirá detectar y corregir, sobre la marcha y sin el estrépito inherente a las inspecciones formales, las desviaciones que se vayan produciendo (art. 72), y 4) se prevé, asimismo, un «régimen de vigilancia intensa» o de comprobación permanente para aquellas actividades cuyo funcionamiento, pese a las medidas adoptadas, haya rebasado, siquiera de modo no permanente, los niveles de emisión permitidos (art. 70).

Tanto la consideración funcional de las facultades de inspección como el cumplimiento, por parte de la Administración, del deber que le incumbe de mantener inalterada la eficacia de las medidas correctoras, impuestas al otorgarse la licencia, conduce a que se permita —y casi se fomente— un *régimen de promiscuidad de inspecciones*, por virtud del cual se entiende que quien intervino en la fase de autorización de una actividad (garantías previas) podrá hacerlo también en su fase de funcionamiento (garantías posteriores). Desde los vecinos y colindantes, que podrán promover las inspecciones por vía de denuncia (arts. 68 LPA y 21 RLPAA) hasta los alcaldes y gobernadores (arts. 6.º, 9.º, 35 y 39 RAM, y 14 IRAM), pasando por los diferentes servicios técnicos competentes por razón de la materia (artículos 10, 35 RAM, y 12 IRAM), todos podrán, según los casos, impulsar, ordenar o ejecutar las inspecciones que las anomalías advertidas aconsejen.

En vista de ello, acaso conviniera unificar el régimen inspector sobre las actividades clasificadas, tanto en beneficio de los titulares de las mismas, excesivamente acosados por la pluralidad de servicios

técnicos existentes, cada uno de los cuales intervino ya en la fijación inicial de las medidas correctoras, por lo que un brusco desfase de éstas, de alguna manera, podría serles imputado, como en beneficio de los propios intereses públicos tutelados, pues, sabido es, que lo que a todos incumbe a todos despreocupa.

Finalmente, y en cuanto a la potestad sancionadora resultante de un acta de inspección positiva, importa destacar, de una parte, la severidad formal del cuadro sancionador previsto, que puede llegar a la «retirada definitiva de la licencia concedida» (art. 38 RAM) y, de otra, la lenidad y tibieza con que el propio Reglamento pauta la aplicación de tales sanciones, con mengua de su eficacia (arts. 36, 37 y 40 RAM).

Con referencia al primer punto, debemos hacer notar cómo el hecho de que una comprobación o una inspección revelen deficiencias en las medidas correctoras ya instaladas o en funcionamiento, no legitimará, sin más, a la autoridad que las acordó para sancionar al titular de la actividad, por cuanto tales deficiencias podrían no ser imputables al mismo sino a errores de cálculo de la propia Administración o a causas exógenas al funcionamiento de la actividad y, por lo mismo, no utilizables normalmente como módulo corrector permanente —v. gr., situación anticiclónica prolongada; brusco cambio en la dirección normal de los vientos; autorización posterior de nuevas industrias, con importantes efectos aditivos, etc.—. En consecuencia, únicamente procedería aquí ordenar la ampliación permanente u ocasional de las medidas correctoras inicialmente impuestas y, sólo si este «requerimiento» no fuese cumplido dentro de plazo, cabría el pase a la fase propiamente sancionadora [arts. 7.º, 1, b); 36, y 37 RAM], en la que habría de tenerse ya en cuenta, como criterio determinante de la sanción a imponer, la gravedad y naturaleza de la infracción cometida, existencia o no de reiteración, grado de peligro que suponga para el interés público o privado —incluyendo aquí la propia pervivencia de la actividad y el mantenimiento de sus puestos de trabajo— y capacidad económica del infractor (arts. 38 al 41 RAM, y 14 y 15 IRAM).

La competencia para «acordar» una inspección conlleva, como su natural complemento, la competencia para sancionar, y como aquella competencia corresponde primariamente al alcalde y, en caso de no ejercerla éste, al gobernador civil, también las sanciones que tales inspecciones den lugar habrá de imponerlas, en principio, el alcalde,

y sólo si éste no actúa o sus mecanismos de actuación resultan ineficaces e insuficientes, actuará el gobernador, con la consiguiente posibilidad de elevación de la cuantía de las mismas. A esta interpretación parecen conducir los artículos 9.º, 10, 35, 36, 38 y 39 del Reglamento, que facultan a los alcaldes para imponer toda la gama de sanciones aplicables, desde la simple multa hasta la retirada definitiva de la licencia. Sin embargo, la Instrucción, desbordando tales límites, crea un ámbito de competencia sancionadora propia en favor de los gobernadores civiles que viene, en la práctica, a duplicar las posibilidades sancionatorias, con riesgo de infringir el principio *de non bis in idem* (cfr. art. 15, 1, 2, IRAM).

El punto segundo de los arriba apuntados nos lleva directamente a plantearnos el problema de la eficacia que a tal cuadro de sanciones se deba atribuir en orden a la restauración del medio ambiente. El esquema que perfilan los artículos 35 a 41 del Reglamento no puede ser más expresivo. Desde que, constatada una deficiencia, se inicia el proceso corrector-sancionador, éste queda resumido así: 1) comprobación de la deficiencia a subsanar; 2) imposición de un primer plazo de subsanación, de uno a seis meses; 3) concesión de un segundo e improrrogable plazo de subsanación de hasta seis meses más; 4) imposición de la primer multa; 5) concesión de un tercer plazo de subsanación, ya sin indicación de duración; 6) imposición de una segunda multa; 7) imposición de una tercera multa y eventual pase del tanto de culpa a los Tribunales por posible «existencia de materia delictiva»; 8) retirada temporal de la licencia, con la consiguiente clausura y cese de la actividad, y 9) retirada definitiva de la licencia y clausura y cesación permanentes de la actividad.

Por esta vía sancionadora, los Ayuntamientos demorarán la restauración del medio ambiente, pero podrán convertir en una magnífica fuente de ingresos lo que, en el caso de recurrir a los cierres y traslados forzosos de industrias, supondría una verdadera sangría económica para sus depauperadas arcas. La desviación de poder que se abre por esta vía (erradicar multando en vez de indemnizando, a través de un reforzamiento abusivo de las medidas correctoras) podría ser una tentación permanente para muchos Ayuntamientos.

Finalmente, no puede menos de sorprender el que la adopción de las medidas correctoras se deje al arbitrio o mala fe de los titulares de la actividad, sin prever —como lo hace habitualmente la Ley del Suelo (art. 182)— el procedimiento de ejecución subsidiaria, autorizado con carácter general por el artículo 106 LPA.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

- ABELLA POBLET, Manuel: *Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas*, «El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados», núm. 1, 1968, pp. 5-14.
- ALVAREZ VALDÉS, Manuel: *Aplicación del Reglamento de Actividades Públicas*, «Anales de la Dirección General de lo Contencioso del Estado» (66-73), I, 1975, pp. 476-478.
- ARIAS SENOSEAIN, Manuel: *Régimen Jurídico de las Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas*, Tesis doctoral, inédita, Madrid, 1977.
- ARROYO GÓMEZ, Miguel Angel: *La problemática del Medio Ambiente*, «Documentación Administrativa», núm. 140, 1971, pp. 41-72.
- BLÁNQUEZ, María Blanca: *Apuntes sobre la jerarquía y elección de las figuras del planeamiento*, «Revista de Derecho Urbanístico», enero-febrero 1980, pp. 18-36.
- BORJAS CARDELÍUS Y MUÑOZ SECA, P.: *La planificación ambiental*, «Documentación Administrativa», núm. 179 (1978).
- CARCELLER FERNÁNDEZ, Antonio: *La Ley de Protección del Ambiente Atmosférico y las Corporaciones Locales*, «Revista de Estudios de la Vida Local», núm. 178, 1973, pp. 235-257.
- DOMINGO SOLÁNS, Eugenio: *A la búsqueda del nivel óptimo de contaminación: Comentarios a la Ley de Protección del Ambiente Atmosférico*, «Revista de Hacienda Pública Española», núm. 21, 1973, pp. 89-100.
- ESPIAU SEOANE, Fernando: *Los problemas del urbanismo ante la industria*, I Congreso Nacional de Urbanismo, 1962, pp. 120-122.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón: *El medio ambiente urbano y las vecindades industriales*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1973, 219 pp.
- GONZÁLEZ-BERENGUER URRUTIA, José Luis: *La reforma del Reglamento de Actividades Molestas, Incómodas o Peligrosas*, núm. 45 de esta REVISTA, 1964, pp. 367-373.
- GONZÁLEZ-BERENGUER URRUTIA, José Luis: *Actividades molestas, insalubres, nocivas o peligrosas*, Gran Enciclopedia Rialp. vol. I, 1971, pp. 169 y ss.
- MARTÍN MATEO, Ramón: *Derecho Ambiental*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1977, especialmente pp. 171 a 236.
- MESA GONZÁLEZ, José Luis: *La acción de la Administración en la Ley de Actividades Molestas: En torno a la reciente Ordenanza del Ayuntamiento de Madrid sobre Protección del Medio Ambiente*, «Revista de Derecho Administrativo y Fiscal», núm. 27, 1970, pp. 243-256.
- MIGUEL GARCÍA, Pedro de: *El tratamiento de la contaminación atmosférica y acústica en el Derecho español*, «Documentación Administrativa», núm. 179, 1978, pp. 30-41.
- MONTORO PUERTO, Miguel: *Licencia municipal y acuerdo de calificación en materia de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas*, «Revista de Estudios de la Vida Local», núm. 153, 1967, pp. 345-399.

- MORENA Y DE LA MORENA, Luis de la: *La intervención administrativa en las actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas: Panorámica y problemática*, «Boletín de Documentación de la Secretaría General Técnica del Ministerio de la Gobernación», núms. 72 a 78.
- OTERO NOVAS, José Manuel: *Problemática acerca del carácter vinculante del Informe de la Comisión Provincial de Servicios Técnicos en materia de actividades molestas*, «Anuario de la Dirección General de lo Contencioso del Estado» (66-73), I, 1975, pp. 479-484.
- PEREIRA GARCÍA, Jaime: *Régimen jurídico de las industrias y actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas*, Madrid, 1965, 128 pp.
- RAMÓN RODRÍGUEZ, Joaquín: *El recurso de alzada del artículo 33 del Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas*, «Documentación Administrativa», núm. 139, 1971, pp. 105-123.
- SAINZ MORENO, Fernando: *Sobre el ruido y la policía de tranquilidad*, «Revista Española de Derecho Administrativo», núm. 15, 1977, pp. 664-668.
- SANTORA GARCÍA DE LA PARRA, Tomás: *Régimen de las instalaciones existentes a la entrada en vigor del Reglamento de Actividades Molestas, pero comprendidas en su ámbito*, «Anales de la Dirección General de lo Contencioso del Estado» (66-73), I, 1975, pp. 472-475.
- SUBIRACHS RICART, Ignacio: *Las actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas*, «Revista Moderna de Administración Local», núm. 610, 1962, páginas 34-38.
- SUBIRACHS MARTÍNEZ, José María: *Actividades molestas: Regímenes transitorios*, «Revista Moderna de Administración Local», núm. 756, 1974, páginas 181-184.
- TRUJILLO PEÑA, José: *Régimen jurídico de las actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas*, Editorial Santillana, Madrid, 1967, 542 pp.
- TRULLS ROSET, Francisco: *Actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas: Licencia, sanciones, recursos, formularios*, Barcelona, 1962, 147 pp.
- UCLÉS ROMERO, José Ignacio: *Licencias para modificación de maquinaria instalada en industrias molestas*, «Anales de la Dirección General de lo Contencioso del Estado» (66-73), I, 1975, pp. 485-490.
- VELOSO PUIG, Enrique: *El medio ambiente, fundamento nacional de la planificación territorial*, «Documentación Administrativa», núms. 184 y 185, 1979.
- ZAMORA, Francisco: *Facultades de los alcaldes en el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas*, «Municipalia», núm. 107, 1962, pp. 98-100.
- VARIOS AUTORES: *Ecología y Medio Ambiente (Curso de Conferencias)*, Centro de Estudios del Valle de los Caídos, 1979.

