

## **La legalización de las actividades económicas**

**Autor principal:** Josep Manel Esteban Campo

Institución: Diputació de Barcelona. Server de Medi Ambient

Teléfono: 93 402 22 22 Ext. 37 271

E-mail: [estebancj@diba.cat](mailto:estebancj@diba.cat)

**Otros autores:**

## **ANTECEDENTES**

En el año 1925 se publicó el “Reglamento y nomenclátor de establecimientos incómodos, insalubres y peligrosos”.

La Orden del Ministerio de la Gobernación de 13 de noviembre de 1950 modificó de forma sustancial el Reglamento y derogó el nomenclátor hasta entonces vigente.

El 30 de noviembre de 1961 se aprobó el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas (conocido como RAMINP) que regulaba la concesión de licencias de apertura de establecimientos industriales y mercantiles.

Por la legislación de Régimen Local la competencia para la concesión de las licencias de apertura esta atribuida a las autoridades municipales.

La Ley 3/1998, de 27 de febrero, de la intervención integral de la Administración ambiental, aprobada por el Parlament de Catalunya, dejó sin aplicación en Catalunya el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas.

La Ley 3/1998 es fruto de la transposición de la Directiva 96/61/CE del Consejo de 24 de septiembre de 1996 relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación (conocida como Directiva IPPC).

La Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación, transpuso la Directiva IPPC al Estado Español.

### **LA LEY 3/1998**

En esta comunicación técnica me centraré en Catalunya ya que la experiencia en este campo la he desarrollado en esta Comunidad.

La Ley 3/1998 de la intervención integral de la administración ambiental (conocida como LIIAA), es una Ley procedimental que regula la legalización de las actividades susceptibles de afectar el medio ambiente, la seguridad y la salud de las personas en el ámbito territorial de Catalunya.

### **Los anexos**

Las actividades se clasifican en tres anexos:

Anexo I: Son aquellas actividades que tienen una incidencia mayor sobre el Medio. Coinciden con las actividades del anexo I de la Directiva IPPC.

Anexo II: Son aquellas actividades que tienen una incidencia ambiental inferior a las del Anexo I. Aquí todavía se hace una subdivisión más Anexo II.1 y Anexo II.2.

Anexo III: Actividades que tienen muy poca incidencia ambiental, que se las conoce como de Comunicación.

## **La autorización**

Por cada anexo se sigue un procedimiento distinto de legalización de las actividades:

Para el Anexo I tenemos la “Autorización ambiental” y la concede el Órgano Competente de Generalitat de Catalunya. El Ayuntamiento puede emitir un informe de carácter vinculante sobre los aspectos que sean de su competencia.

Para el Anexo II.1, la “Licencia ambiental” la concede el Ayuntamiento, La Generalitat de Catalunya puede emitir un informe que es vinculante.

Para el Anexo II.2, la “Licencia ambiental” la concede el Ayuntamiento sin informe vinculante de la Generalitat.

Para las del Anexo III existe la “Comunicación”, la competencia es municipal.

## **Revisión de la Autorización y de la Licencia ambientales**

Uno de los aspectos más positivos de la LIIAA es la revisión de la Autorización y de la Licencia ambientales a la que están sometidas las actividades.

En el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas la licencia era válida para toda la vida de la actividad, solamente se actualizaba si se producía un cambio del Titular de la Actividad.

La autorización y la licencia ambientales están sujetas, en los aspectos medioambientales, a una revisión periódica cada 8 años y a las revisiones e inspecciones periódicas que establece la legislación sectorial correspondiente en materia de prevención de incendios, accidentes graves y de protección de la salud.

## **Sistemas de control**

La autorización ambiental de la Generalitat y la licencia ambiental establecen el sistema o los sistemas de control a que se somete el ejercicio de la actividad para garantizar la adecuación permanente a las determinaciones legales y a las fijadas específicamente en la autorización o la licencia.

“Control inicial”: Se realiza en la puesta en marcha de la actividad.

“Control periódico” : Se realiza cada 2 años para las actividades del Anexo I, cada 4 años para las actividades del Anexo II.1 y cada 5 años para las actividades del Anexo II.2.

El Control de las actividades del Anexo III se regula por las ordenanzas municipales.

## **Adecuación de las actividades a la LIIAA**

Las actividades autorizadas con anterioridad a la entrada en vigor de la LIIAA comprendidas en el Anexo I han de solicitar la “autorización ambiental” antes del 1 de enero de 2007. Las del Anexo II habían de solicitar la licencia ambiental antes del 1 de enero de 2004.

Las actividades existentes de los Anexos I y II que no disponían de licencia de actividades tenían 1 año desde la entrada en vigor de esta Ley para solicitar la “autorización o licencia ambientales”.

Las actividades del anexo III tenían 2 años para legalizarse desde la entrada en vigor de esta Ley.

## **LA SITUACIÓN ACTUAL**

Ha habido un incumplimiento importante de la LIIAA por parte de las empresas y una falta de voluntad para cumplir la nueva Ley, tanto es así que la Ley 4/2004, de 1 de julio, ampliaba el periodo de adecuación de las actividades del Anexo II.2 hasta el 1 de enero de 2007 y ahora, previendo que tampoco se iba a cumplir esta fecha en la Ley 12/2006, de 27 de julio, se alarga el plazo hasta el 1 de enero de 2008.

Uno de los principales problemas es la dejadez de responsabilidades por parte de las empresas y sus titulares y de los ingenieros proyectistas que bajo la presión de las empresas realizan unos proyectos que están en el límite del cumplimiento de la normativa ambiental sectorial.

Las direcciones de obra son deficientes y finalmente se firman certificados de fin de obra que no se corresponden con la realidad de la misma.

Otra situación frecuente es que las empresas realizan las instalaciones y una vez realizadas encargan a una ingeniería que les haga el proyecto para la legalización de la actividad, se realiza el proyecto de acuerdo con las normas ambientales vigentes y resulta que no coincide con la instalación anteriormente realizada.

Los ingenieros de la Generalitat y de los Ayuntamientos se han de enfrentar a situaciones que prácticamente no tienen solución y la actividad ya está funcionando.

Por parte de la Administración de la Generalitat y de los Ayuntamientos ha habido retrasos importantes en los plazos de otorgamiento de las Autorizaciones y Licencias ambientales. Esto causa problemas importantes a las empresas que en estos casos son las que tienen más voluntad para cumplir las normas ambientales.

La suma de estas causas ha provocado que un gran número de actividades estén todavía sin legalizar.

Se puede asegurar que, aunque la LIIAA mejora el RAMINP, nos encontramos en una situación de colapso casi equivalente a la que teníamos antes de promulgar la LIIAA.

Ni con el RAMINP ni con la LIIAA se ha conseguido ordenar el sector de las actividades, no hay que olvidar que estas son las que potencialmente pueden causar más daños a las personas, el medio y los bienes. Como ejemplos más recientes tenemos los casos del pantanal de Repsol en Tarragona, la central nuclear de Vandellòs, Erquímia en Vil·lafranca del Segre, la contaminación de acuíferos en la comarca de Osona en la del Segre y a nivel del Estado Brenntag en Galicia y anteriormente Aznarcollar en Andalucía entre muchos más casos.

## SOLUCIONES

En primer lugar es fundamental que haya una voluntad política firme por parte de las Administraciones Públicas para resolver el problema.

Desde el punto de vista de esta comunicación técnica las hipotéticas soluciones, que evidentemente se habrían de someter a un debate profundo, pueden ser:

- 1) Responsabilizar a las empresas y a los proyectistas para que sus instalaciones estén de acuerdo con las normas ambientales y que sean conscientes que si hay incumplimientos podrán recibir sanciones importantes.
- 2) El procedimiento de legalización de una actividad podría ser:

Una actividad presenta una solicitud de legalización de sus instalaciones a la Administración competente. Automáticamente ya puede empezar las obras y una vez concluidas empezar a trabajar. Se realiza el Control inicial y si la instalación es correcta se puede continuar con la actividad sin ningún inconveniente, en el caso que hayan deficiencias se habrán de corregir en plazo de tiempo razonable a la gravedad de la deficiencia e incluso clausurarla mientras no se corrija el defecto.

- 3) La actividad principal de los ingenieros municipales seria la de realizar controles e inspecciones de las actividades.

Actualmente una parte importante de su trabajo es de tipo burocrático, controlan que el expediente tenga todos los documentos, hojas de reparación de deficiencias, informes del proyecto, alegaciones de los vecinos colindantes...

Hay ocasiones que no se realiza un control inicial porque el titular de la actividad no presenta el certificado técnico de final de obra, habiéndole hecho varios requerimientos en el sentido que ese documento es imprescindible para la puesta en marcha de la actividad.

Las actas de control o inspecciones realizadas por los técnicos municipales tendrían que surtir un efecto inmediato cuando se proponen medidas que pueden resultar duras para las actividades. En la mayoría de ocasiones esas actas quedan archivadas en los expedientes de la actividad sin generar efectos posteriores. En estos casos la autoridad de los técnicos municipales queda a niveles ínfimos.

- 4) Las Administraciones supramunicipales deberían crear unos organismos de técnicos de gran nivel con un buen soporte de medios técnicos, laboratorios, equipos para medir emisiones, medios para tomar muestras, etc. dedicados especialmente para las actividades del Anexo 1.

También deberían prestar soporte técnico i material a los ayuntamientos que por su tamaño necesiten ayuda para ejercer sus competencias sobre las actividades de su municipio.

- 5) Los Ayuntamientos han de dedicar más recursos humanos y técnicos en los departamentos de actividades.

Han de velar para que sus técnicos tengan una formación continuada que esté al nivel de los avances tecnológicos de cada momento.

Han de facilitar a sus técnicos los equipos necesarios para realizar sus trabajos de control e inspección.

También se habrían de adecuar los salarios a los niveles medios de la profesión.

- 6) La LIIAA otorga a las entidades ambientales colaboradoras de la Administración un papel importante en todo el proceso de legalización de actividades. Aunque el sistema tiene deficiencias porque estas entidades, directa o indirectamente también realizan proyectos de legalización y evaluaciones ambientales.

## **SANCIONES**

Con el sistema propuesto, que es menos intervencionista que los anteriores, los incumplimientos deben de ser sancionados de acuerdo con el Régimen sancionador de las normas que sean de aplicación pero de forma contundente y no dejar que los expedientes sancionadores acaben archivados.

Desde mi punto de vista, las sanciones fundamentales para las que se deberían crear los instrumentos jurídicos adecuados para poderlas aplicar de forma inmediata garantizando la seguridad jurídica del sancionado son las siguientes:

- 1) Precintado de las actividades que sean clandestinas.
- 2) Precintado de las actividades que no apliquen las medidas correctoras cuando el riesgo para las personas, el medio o los bienes sea grave.
- 3) Sanción económica para aquellas actividades que no apliquen las medidas correctoras cuando el riesgo para las personas, el medio o los bienes no sea grave.
- 4) Inhabilitación durante 1 año al técnico que certifica falsamente o a perpetuidad si es reincidente.
- 5) Lo mismo que con el permiso de conducir aquí también se podría aplicar la autorización o la licencia ambientales por puntos.

## **CONCLUSIONES**

La situación de la legalización de las actividades es grave, hay un cierto colapso a todos los niveles.

Todos los agentes que intervienen en el tema, desde la Administración hasta las empresas, han de tener presente que si no queremos que el problema nos supere todavía más, se le ha de hacer frente y buscar nuevos procedimientos administrativos para intentar resolverlo ya que con los que hemos tenido hasta el momento no ha habido capacidad para aplicarlos y han resultado ser totalmente ineficaces.

Este escrito pretende provocar un debate entre las partes afectadas para ver si es posible encontrar soluciones.

Llegados a este punto, soy consciente de lo que representan todas estas propuestas y de los cambios de legislación que deberían realizarse para poder aplicar este nuevo sistema. Es posible que sea inviable pero creo que se ha de intentar en nombre de la salud de las personas, el medio y la sostenibilidad.

Barcelona 8 de septiembre de 2006