

El modelo de intervención integral. Conceptos, objetivos y operatividad

José Esteve Pardo
*Catedrático de Derecho Administrativo
de la Universidad de Barcelona*

1. Planteamiento. Los instrumentos y frentes de desarrollo del modelo de intervención y control integrado de la contaminación.
2. La fórmula tradicional de intervención administrativa en actividades con incidencia ambiental. La licencia de actividades clasificadas y sus antecedentes.
 - 2.1. El tratamiento inicial de las actividades con incidencia ambiental en el marco de las relaciones de vecindad.
 - 2.2. La intervención administrativa mediante licencia. Las actividades clasificadas.
 - 2.3. El esquema procedimental de la licencia de actividades clasificadas.
 - 2.4. Las medidas fundamentales sobre la contaminación de la licencia de actividad: el alejamiento de los focos contaminantes y las medidas correctoras elementales.
3. La experiencia de la aplicación del régimen de actividades clasificadas.
 - 3.1. El fracaso a largo plazo de la opción por el alejamiento de los focos contaminantes.
 - 3.2. El carácter externo y elemental de las medidas correctoras.
 - 3.3. La progresiva superposición de otras intervenciones y autorizaciones administrativas.
4. Objetivos fundamentales de la regulación europea: reducción de la contaminación en origen e integración de todos los trámites en un único procedimiento.
 - 4.1. La reducción de la contaminación en origen. Un objetivo asignado a la adaptación tecnológica. Los nuevos conceptos y los instrumentos que activan.
 - 4.2. La integración de las intervenciones administrativas sectoriales en una sola licencia.

1. Planteamiento. Los instrumentos y frentes de desarrollo del modelo de intervención y control integrado de la contaminación

El modelo de prevención y control integrado sobre actividades e instalaciones con incidencia ambiental constituye, muy posiblemente, la novedad más relevante que puede registrarse en el Derecho del medio ambiente desde la anterior edición de esta obra. La novedad no sólo radica en el régimen que se ofrece por el Derecho positivo sino, sobre todo, en las nuevas fórmulas e instrumentos que con ese modelo se activan o que con él cobran un especial protagonismo.

En una primera valoración puede destacarse ya cómo ese modelo de intervención integral abre y desarrolla tres frentes a los que se deberá prestar particular atención. Uno es, sin duda, el frente tecnológico, con la amplia y expresa mención a la mejor tecnología disponible y la gestión de riesgos ambientales que, invariablemente, tienen su origen en el tejido tecnológico; otro frente que se abre es el de la colaboración de particulares en las funciones de control técnico; y, en estrecha conexión con los anteriores, ha de prestarse atención también al creciente fenómeno de la autorregulación –con expresiones tan destacadas como las ecoauditorías o las normas técnicas–, que incide ya muy de lleno en ese régimen de intervención.

Es así como en todo este capítulo que se dedica al régimen de intervención integrado no se reproduce la sistemática de la legislación, sino que se presta una atención singularizada a los conceptos y fórmulas jurídicas que tendrán un protagonismo relevante en la aplicación del nuevo sistema o que con ella cobrarán un mayor impulso: las exigencias y vías de participación ciudadana; la novedosa fórmula de comunicación que se abre paso en ciertos sectores, las singularidades del procedimiento para la obtención de la licencia integrada; más adelante, conformando un capítulo con sustantividad propia, se presta atención particularizada a fórmulas muy potenciadas también por el modelo de intervención integral: las fórmulas de autorregulación y ecoauditorías; las fórmulas de colaboración de entidades privadas con funciones de control técnico y acreditación; la determinación de la mejor tecnología disponible.

La intervención integral expresa un nuevo concepto de actividad administrativa en materia ambiental; otra correlación entre la industria y las administraciones; otra correlación entre el sistema jurídico y el sistema de la técnica. Para conocer la operatividad y alcance de este modelo parece conveniente exponer la línea de intervención administrativa por razones ambientales, con su fórmula tradicional de licencia de actividad, valorando la experiencia adquirida y, sobre ella, destacar las singularidades y elementos que caracterizan al nuevo régimen de intervención.

2. La fórmula tradicional de intervención administrativa en actividades con incidencia ambiental. La licencia de actividades clasificadas y sus antecedentes

2.1. El tratamiento inicial de las actividades con incidencia ambiental en el marco de las relaciones de vecindad

Las actividades contaminantes –con efecto o impacto ambiental, como hoy se tiende a denominarlas– y el tratamiento de la conflictividad que pudieran generar, estuvieron durante largo tiempo al margen de la intervención administrativa. En una sociedad predominantemente rural, con un desarrollo industrial incipiente y de baja intensidad, las actividades contaminantes alcanzaban un efecto muy localizado y los conflictos que pudieran suscitarse no rebasaban ordinariamente la órbita vecinal. Eran relaciones y conflictos entre vecinos los que se suscitaban en torno a las cuestiones que actualmente calificaríamos de medioambientales.¹ No había en principio intervención directa de la Administra-

ción sobre las mismas porque, en el fondo, no se consideraba que tuvieran una repercusión sobre intereses generales y cierto es que entonces no se percibía el deterioro ambiental que hoy, a la vista de sus dimensiones y amenazas, constituye una de las preocupaciones fundamentales de la sociedad y los poderes públicos.

El Código civil ofrece todavía, en alguno de sus artículos, una descripción elocuente y fidedigna de la realidad que contemplaba en el momento en que se aprobó. Además de regular problemas característicos de una sociedad rural como, por dar un ejemplo, aquellos en los que podían –y pueden todavía hoy– encontrarse los propietarios de enjambres de abejas cuando éstos se trasladaban a otras propiedades (artículo 612), el Código civil contempla relaciones y conflictos en los que hoy reconocemos una dimensión ambiental inequívoca –dimensión que entonces no se consideraba– y les da un tratamiento genuinamente civil, entre particulares, sin intervención administrativa alguna, en el marco de lo que el propio Código conceptúa y regula como relaciones de vecindad. Así, por ejemplo, “nadie podrá construir cerca de una pared ajena o medianera pozos, cloacas, acueductos, hornos, fraguas, chimeneas, establos, depósitos de materias corrosivas, artefactos que se muevan por el vapor, o fábricas que por sí mismas o por sus productos sean peligrosas o nocivas, sin guardar las distancias prescritas por los reglamentos y usos del lugar [...]” (artículo 590).²

2.2. La intervención administrativa mediante licencia. Las actividades clasificadas

En el siglo xx ya se hacen visibles los efectos de la intensa industrialización que se desarrolla desde hace ya unas décadas, al tiempo que se dispara un proceso de crecimiento urbano que en muchas ciudades plantea agudos problemas de salubridad. Es en las primeras décadas de este siglo cuando se toma conciencia de la dimensión pública –más allá de los vecinos o directamente afectados– de las cuestiones ambientales. La intervención pública se consideraba ya necesaria y al poco aparecieron las normas que amparaban y regulaban esa intervención.

Entre las primeras reacciones normativas destaca la registrada en Francia en los años veinte, que optó por configurar un régimen especial para unas actividades que se denominan y caracterizan como clasificadas. Este modelo se adoptó pronto por diversos estados, el español entre ellos. Su fórmula característica consiste en enumerar una serie de actividades o instalaciones en las que se advierte una significativa incidencia sobre el medio y que se clasifican por grupos –normalmente recogidos en anexos– atendiendo precisamente a la intensidad o características de esa incidencia: ya sean actividades consideradas peligrosas, o insalubres, o con incidencia directa sobre la salud, etcétera.

Son estas actividades clasificadas las que se sujetan a intervención administrativa. Una intervención de la que conviene destacar dos aspectos que la caracterizan decisivamente.

1. ALGARRA PRATS, E. *La defensa jurídico-civil frente a humos, olores, ruidos y otras agresiones a la propiedad y a la persona*, Madrid, 1995, en especial pág. 28 y ss.

2. “No se podrá plantar árboles cerca de una heredad ajena sino a la distancia autorizada por las ordenanzas o la costumbre del lugar [...]” (artículo 591).

El primero se refiere al elemento subjetivo. ¿Qué sujeto, qué Administración es la llamada a intervenir? La opción es clara e inequívoca por la Administración local. Son los ayuntamientos los que intervienen en materias a las que hasta entonces sólo se les reconocía una relevancia vecinal y una dimensión civil. Con la normativa sobre actividades clasificadas esta relevancia y significación sube de grado para entrar en la órbita de los intereses públicos atendidos por la Administración más próxima a los vecinos: la Administración municipal.

El segundo aspecto a destacar se refiere al contenido de la intervención. Aquí también hay una opción muy definida por una concreta fórmula: la licencia. Las actividades clasificadas son actividades sujetas a licencia, ésta es sustancialmente la intervención administrativa que recae sobre ellas.³

En el Derecho español, tras diversos antecedentes, este régimen de intervención sobre actividades clasificadas se generaliza y consolida con el Reglamento de actividades molestas, nocivas, insalubres y peligrosas de 1961, también llamado Reglamento de actividades clasificadas (RAC). Una norma de rango reglamentario, inferior si se quiere, pero de una gran relevancia si se atiende sobre todo a tres circunstancias: la primera, su dilatada vigencia en el tiempo que llega hasta los momentos presentes; la segunda, su ámbito general de aplicación, con la pretensión de abarcar todas las actividades con incidencia ambiental; la tercera, su amplia y reiterada aplicación por los ayuntamientos, protagonistas absolutos del sistema aquellas instituciones y actividades con incidencias ambientales que no están sujetas al régimen de intervención integral.

Damos ahora cuenta del funcionamiento de este sistema, prestando especial atención a la operatividad de sus principales piezas y destacando ya que no estamos ante una maquinaria desactivada y obsoleta, sino que se mantiene operativa en espacios significativos. El régimen del RAC ha visto ciertamente restringido su ámbito de aplicación por la normativa más reciente pero mantiene su vigencia en aquellas instalaciones y actividades con incidencia ambiental que no están sujetas al régimen de intervención integral.

2.3. El esquema procedimental de la licencia de actividades clasificadas

La intervención que programa el RAC no es otra que la conocida licencia, una figura que se integra e identifica en un concepto más abstracto de autorización. En su concepción tradicional, que era la dominante cuando el RAC se aprueba en 1961, la autorización presupone el reconocimiento previo de un derecho del solicitante a desarrollar la actividad y la intervención de la Administración se concentra en verificar si la propuesta se ajusta a las exigencias de la normativa.

Pero en el caso que nos ocupa, no se trata sólo de una cuestión de ajuste a la normativa –que en muchos casos, si se tiene en cuenta la diversidad de sectores, apenas existe– sino de ajustar, encajar de algún modo, el impacto de una actividad en

3. *Vid.*, refiriéndose a dos momentos y, por tanto, con diferentes perspectivas de la experiencia de aplicación de este régimen, DE LA MORENA, L., "Actividades clasificadas y protección del medio ambiente", *Revista de Administración Pública*, núm. 94, 1981. DOMPER FERRANDO, J., *El medio ambiente y la intervención administrativa en las actividades clasificadas*, 2 vol., Civitas, Madrid, 1992.

un municipio, de tal manera que este impacto no resulte perceptible o que lo sea en menor medida. Esto se puede conseguir mediante la imposición por parte del ayuntamiento de una serie de condiciones a la actividad que se pretende desarrollar por el solicitante. De esta forma, la licencia no se resuelve así ordinariamente en una decisión simple, positiva o negativa, sobre su solicitud, sino que se erige en un título que delimita, configura y modula la actividad; y no sólo en el momento de su inicio sino que admite, como tendremos ocasión de ver, una cierta redefinición o adaptación futura en el caso de que se produzca algún cambio significativo en el entorno que enmarca esa actividad.

La tramitación de la licencia sigue las fases e incidencias básicas y ordinarias del procedimiento administrativo. Se inicia aquí con la presentación de un proyecto técnico por el solicitante sobre el que la Administración municipal puede exigir más información o documentación. En cualquier caso, conviene destacar el trámite de audiencia y participación pública en el que las personas interesadas podrán presentar alegaciones –con los argumentos legales, técnicos, paisajísticos, etc., que estimen oportunos; aportando a su vez los documentos y estudios de que dispongan y consideren pertinentes– oponiéndose al proyecto, o a ciertos aspectos parciales del mismo, planteando alternativas en su caso.

2.4. Las medidas fundamentales sobre la contaminación de la licencia de actividad: el alejamiento de los focos contaminantes y las medidas correctoras elementales

La resolución del procedimiento podrá ser aprobatoria o denegatoria de la solicitud aunque, como ya se ha significado, la licencia ordinariamente incorporará una serie de condiciones impuestas por la Administración, atendiendo en muchos casos a las alegaciones presentadas.

La modulación que así se produce de la licencia lo es atendiendo, sobre todo, a dos variables fundamentales: *a*) una es de carácter y dimensión estrictamente territorial, pues repara en un dato tan elemental y fácilmente medible como es la distancia física, y *b*) otra es de carácter técnico y considera las medidas correctoras que podrían exigirse a la actividad o instalación para neutralizar o reducir hasta el nivel que se considere tolerable los efectos ambientales negativos. Analicemos sucintamente estas variables.

Es el propio RAC el que establece unos criterios sobre las distancias mínimas a las que deben situarse las actividades que contempla respecto a los núcleos de población del municipio que, por su parte, puede establecer mediante ordenanza, y así sucede con frecuencia, una determinación más precisa y exigente de las distancias atendiendo a los que considere núcleos de población. La lógica más elemental impone en cualquier caso que a mayor peligrosidad, nivel de molestias o grado de insalubridad de una actividad, mayor ha de ser la distancia que lo separe de esos núcleos de residencia.

Sobre las llamadas medidas correctoras no hay criterios en el RAC. Las opciones son muy amplias y varían en función del tipo de actividad de que se trate y las soluciones técnicas disponibles. Ordinariamente no son medidas de sofisticada tecnología las que los ayuntamientos han venido exigiendo, sino las usuales

de las instalaciones para resolver o corregir problemas ordinarios como la extracción de humos, aislamientos sonoros, almacenamiento y eliminación de residuos, etcétera.

Una de las medidas correctoras más reiteradamente exigida por las administraciones municipales –especificando por supuesto en cada caso determinadas condiciones y características– es un dispositivo técnico tan conocido como la chimenea. Es muy abundante la jurisprudencia sobre actividades clasificadas en las que el objeto central de la controversia es una chimenea. Lo que de esa jurisprudencia se desprende es que ordinariamente la Administración exige unas determinaciones específicas sobre chimeneas que vienen dictadas por el conocimiento medio y el sentido común: así, por ejemplo, que la chimenea sobresalga tres metros, o los que sean, por encima de las edificaciones circundantes; a instancias de los vecinos puede requerir medidas correctoras más estrictas que con frecuencia se concretan en un artefacto tan conocido como es un filtro; no faltan litigios derivados del crecimiento de las edificaciones circundantes, que alcanzan una altura que supera la de la chimenea, los vecinos plantean un conflicto que se resuelve con soluciones técnicas tan simples como la de exigir al titular de la instalación la prolongación del tubo de la chimenea para que vuelva a sobresalir por encima de las nuevas edificaciones.

Esta copiosa jurisprudencia sobre una medida correctora tan ordinaria como la instalación de una chimenea –con las elementales alternativas de su posible prolongación o la incorporación de filtros– nos muestra bien a las claras que este tipo de condiciones técnicas que se introduce en las licencias para actividades sujetas al RAC son en la mayor parte de los casos accesibles al conocimiento medio de las autoridades municipales, sin plantear especiales problemas de complejidad técnica. Y allí donde esa complejidad se hacía presente –pensemos, por ejemplo, en instalaciones nucleares, también contempladas por el RAC– se origina y desarrolla una normativa muy especializada que sustrae de hecho esa actividad del modelo simple de intervención de este reglamento para situarla bajo la órbita de esa normativa sectorial.

3. La experiencia de la aplicación del régimen de actividades clasificadas

La experiencia de la aplicación del RAC arroja un balance positivo por lo que esta norma supuso en la generalizada implicación de los ayuntamientos en la tutela del medio ambiente mediante la intervención y control de las actividades que más directamente lo comprometían y amenazaban, pero también con el tiempo se han hecho visibles las limitaciones de este modelo de intervención administrativa y las soluciones a las que recurre.

3.1. El fracaso a largo plazo de la opción por el alejamiento de los focos contaminantes

La fórmula con la que prioritariamente ha venido operando el modelo de licencia de actividades clasificadas consiste, como nos consta, en utilizar como criterio de otorgamiento o denegación de la licencia el de la distancia entre la instalación con

incidencia ambiental y los núcleos de población. Un criterio que se ha visto superado y que no ha logrado resultados satisfactorios.

Primeramente, se advirtió un cierto desajuste entre estas intervenciones singulares y el espectacular crecimiento urbano que se dispara, precisamente, a comienzos de la década de los setenta.⁴ La localización de actividades clasificadas, con incidencia ambiental, no se insertó en un programa coherente y racional de asignación de usos en el espacio municipal. Como pronto pudo observarse, el otorgamiento de licencias de actividades clasificadas no se coordinó adecuadamente con el desarrollo urbano porque faltó la programación racional de este último que había de tener su expresión cumplida en los planes urbanísticos que con frecuencia no se aprobaron o se aprobaron tarde.

En segundo lugar, no puede desconocerse que el crecimiento urbano ha reducido las distancias que se impusieron a una determinada instalación para concederle la licencia. El emplazamiento que entonces distaba uno o dos kilómetros del núcleo de población hoy puede bien encontrarse a cien o doscientos metros. Indudablemente la planificación urbanística, la delimitación de polígonos industriales, ha evitado o corregido algunas de estas situaciones, pero en muchos casos ello no ha sido posible y la realidad muestra la continua presencia de instalaciones a una proximidad de los núcleos de población que no sería aceptable ya en el momento en que las licencias se concedieron. Para agudizar el problema los titulares de estas licencias pueden argumentar que ellos cumplieron con las condiciones de la licencia en cuanto a su emplazamiento: no fueron ellos quienes se movieron, sino los núcleos de población que se expandieron.

El tercer problema que se ha hecho patente en estos años de aplicación es sin duda el más grave y, desde luego, el que deja al descubierto las insuficiencias del modelo para operar hoy de manera efectiva en la reducción de la contaminación y los riesgos ambientales. En realidad, el RAC –y, en general, el modelo de intervención administrativa sobre actividades clasificadas que se difundió por buena parte de Europa– no pretendía tanto la reducción de la contaminación como el alejamiento de los focos que la generan. La centralidad del criterio de las distancias hace del todo explícito el objetivo de alejar en lo posible las actividades molestas, insalubres o peligrosas. Se trata de desterrarlas, recluyéndolas en su caso en polígonos industriales, de tal manera que sus negativos efectos no se dejen sentir.

La experiencia muestra bien a las claras, sin embargo, que esos negativos efectos se acaban sintiendo inexorablemente. Una instalación, o un reducido número de ellas, pueden emplazarse a una distancia tal que sus efectos no se perciban: no tanto por la distancia, como por ser una sola, o unas pocas, las instalaciones que se autorizan. Pero ante la saturación industrial, y de actividades con incidencia ambiental, con los efectos sistémicos y de sinergia de la contaminación no pueden contenerse con decisiones singulares de situar las instalaciones en lugares remotos y deshabitados que ya no existen.

Se asiste así en algunos casos a fenómenos de particular gravedad sin reacción efectiva de unas administraciones que actúan con una perspectiva singular y muy

4. FERNÁNDEZ, T. R., *El medio ambiente urbano y las vecindades industriales*, Madrid, 1973.

localizada. Así, por ejemplo, la contaminación de acuíferos hasta hacer no potable las aguas de las fuentes de toda una comarca producida por los purines de explotaciones ganaderas que, cada una de ellas, no plantea problemas de encaje en las condiciones del RAC, pero que en su conjunto tienen unos efectos contaminantes devastadores. Por supuesto, el espacio municipal en torno al cual gira el modelo del RAC se ha visto por completo rebasado: muchas actividades autorizadas por un municipio tienen una clara incidencia ambiental en los municipios circundantes.

3.2. El carácter externo y elemental de las medidas correctoras

La intervención prevista en el RAC es externa, dermatológica, por así decirlo: no se adentra en las interioridades de la instalación. Las medidas correctoras que puedan imponerse son ordinariamente, como nos consta, muy elementales y se quedan en la superficie: es ilustrativo el caso, tan reiterado, de un artificio externo como la chimenea, sin necesidad de analizar el proceso técnico de combustión que produce esos humos que con la chimenea no se eliminan, simplemente se alejan.

La ordinaria simplicidad de las medidas correctoras –una chimenea, un filtro, una escalera de incendios– y el criterio tan elemental de la distancia física para decidir el emplazamiento de instalaciones permiten que estas dos variantes puedan ser aplicadas y manejadas por los responsables municipales con pleno conocimiento de sus decisiones, pues no se requiere en modo alguno un conocimiento experto o especializado para adoptarlas. Conviene retener esta característica para valorar los cambios que se han producido.

3.3. La progresiva superposición de otras intervenciones y autorizaciones administrativas

Con el paso del tiempo, a la licencia de actividades clasificadas se le fueron añadiendo otros trámites administrativos que se configuraban también como autorizaciones, ordinariamente centradas en aspectos con una incidencia ambiental muy específica: autorización de vertidos, autorización para almacenado de residuos, etc. Esta superposición de autorizaciones, de certificaciones, de controles previos, se fue incrementando a medida que se desarrollaban las regulaciones sectoriales en materia de medio ambiente, de seguridad, de energía, y con ellas la intervención de administraciones diversas, algunas muy especializadas, como las que operan en el sector del agua.

Esta acumulación de autorizaciones e intervenciones administrativas para el inicio de una actividad o la apertura de una instalación resultaba con frecuencia muy onerosa para los promotores y, en no pocas ocasiones, era origen de contradicciones entre las propias administraciones sin que existiera instancia capaz de resolverlas y coordinar toda esa tramitación.⁵

5. Los enfoques sectoriales e integrados se han ido sucediendo, como acción y reacción, a lo largo de las últimas décadas a partir de las primeras percepciones, a principios de los setenta, de la crisis del modelo de actividades clasificadas. Estos movimientos están certeramente descritos en el libro de REVUELTA PÉREZ, I., *El control integrado de la contaminación en el Derecho español*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2003.

4. Objetivos fundamentales de la regulación europea: reducción de la contaminación en origen e integración de todos los trámites en un único procedimiento

La experiencia que tan sumariamente se ha relatado no era en modo alguno la privativa y singular de nuestro panorama administrativo. En términos muy similares se desarrollaba la intervención pública en diferentes estados europeos y se advertían también parecidas disfunciones. El modelo alternativo que se concibe para una directiva europea es una reacción ante las insuficiencias y contradicciones de aquella regulación. Ese nuevo modelo tiene dos ejes fundamentales, que suponen un cambio de dirección respecto al anterior sistema.

El primer objetivo al que el modelo de intervención integrada se orienta es a la reducción de la contaminación en origen, en fuente. No se trata, como hasta entonces, de alejar o esconder la contaminación, sino de evitarla o reducirla en lo posible. Este objetivo plantea dos requerimientos fundamentales: primero, implica sin duda una mayor exigencia a las instalaciones, requeridas ahora a reducir significativamente la contaminación al cancelarse la alternativa del alejamiento de los focos contaminantes; segundo, plantea un requerimiento tecnológico inequívoco desde el momento en que esa reducción de niveles de contaminación no se confía a una determinada regulación jurídica, sino a la técnica, a la mejor tecnología disponible.

El segundo objetivo es el de la simplificación procedimental, integrando en un único procedimiento, que ha de culminar en una licencia única, las diferentes autorizaciones sectoriales sobre aspectos diversos de la instalación de que se trate.⁶ Es un objetivo que opera no sólo en favor de la industria, del promotor de la instalación, que ha de ver simplificada su relación con la Administración, sino que también ha de repercutir favorablemente en la racionalidad y eficacia de la actividad administrativa.

4.1. La reducción de la contaminación en origen. Un objetivo asignado a la adaptación tecnológica. Los nuevos conceptos y los instrumentos que activan

Éste, el de la reducción de la contaminación en origen, es precisamente el objetivo último de la importante Directiva europea sobre prevención y control integrado de la contaminación, de 1996, también conocida como Directiva IPPC (Integrated Prevention Pollution and Control). Y, en rigor, en el nivel de saturación industrial y deterioro ambiental en que nos encontramos, el objetivo no puede ser otro que la reducción de la contaminación. No es posible ya el alejarla: si se pretende esto, la experiencia demuestra que acaba retornando y haciéndose bien perceptible con efectos ampliados y de más complejo tratamiento.

La transposición de la directiva al ordenamiento español se produce por la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación,⁷ en

6. Sobre la proyección en materia ambiental de los objetivos de la simplificación administrativa es de particular interés el sugerente libro de Mariola RODRÍGUEZ FONT, *Régimen de comunicación e intervención ambiental. Entre la simplificación administrativa y la autorregulación*, Atelier, Barcelona, 2003, en especial pág. 111 y ss.

7. Sobre la transposición de esta directiva y su incidencia también en diversas normas autonómicas, vid. J. J. PERNAS GARCÍA, *Estudio jurídico sobre la prevención de la contaminación industrial: la autorización ambiental integrada*, Atelier, Barcelona, pág. 45 y ss.

cuyo primer artículo se hace explícito el objetivo central del sistema que instaura: “Esta ley tiene por objeto evitar o, cuando ello no sea posible, reducir y controlar la contaminación de la atmósfera, del agua y del suelo, mediante el establecimiento de un sistema de prevención y control integrados de la contaminación, con el fin de alcanzar una elevada protección del medio ambiente en su conjunto.”

El enfoque de la directiva y la legislación de transposición –considerado novedoso en ciertos ambientes pero que, en realidad, parece ineludible, pues no parece que exista otra vía– y otras aportaciones que en ella se contienen han supuesto un cambio considerable en el cuadro de referencias más característico de la intervención administrativa. Antes de analizar el régimen que esta directiva instaura, a través sobre todo de la transposición que de la misma se ha hecho en España, conviene destacar algún rasgo diferencial que se deriva de ese objetivo último de la reducción de contaminación.

Para alcanzar ese objetivo resulta ineludible actuar, como reconoce esta normativa, en el origen mismo de la contaminación –también se habla de reducción en fuente–, y ello conduce inexorablemente a las interioridades de la instalación y la actividad que desarrolla, a diferencia de lo que ocurre con el modelo de intervención del RAC, que reparaba prioritariamente en los aspectos externos de la misma, una opción que le era permitida por cuanto su objetivo no era la reducción de la contaminación, sino su alejamiento de los núcleos de población.

Esta ineludible pretensión de proyectar la intervención administrativa sobre el espacio interno, técnico, de las instalaciones hace inevitable el choque de la Administración con la complejidad técnica que envuelve a la mayoría de las instalaciones. Una complejidad que desborda a las administraciones ordinarias, destacadamente a las municipales, que con la aplicación del RAC podían evitar esta intervención en el núcleo técnico de las instalaciones.

La intervención y gestión de la complejidad técnica requiere un conocimiento experto, especializado, que supera por completo el elemental conocimiento medio que permite la aplicación del modelo común de intervención administrativa articulado en torno a la tradicional licencia de actividades clasificadas.

Al adoptarse, como postula el modelo de control integrado, un régimen de intervención con mayores pretensiones, con más verticalidad si se quiere, lo cierto es que la Administración se adentra decididamente en un espacio de densa complejidad tecnológica que la desborda y en la que en buena medida pierde el control y la capacidad de decisión. Así se explica que el modelo de intervención integral acabe por remitir a la técnica buena parte de sus decisiones o, si se quiere, la concreción de tales decisiones o soluciones. La expresión cumplida de esa remisión la encontramos en que la determinación misma de las licencias que con arreglo a este régimen se otorgan no se debe a la decisión y voluntad de la Administración sino a la que el sistema de la técnica ofrezca y que obliga a incorporar “la mejor tecnología disponible”.⁸ Topamos con un concepto rigurosamente central –que tendrá que ser concretado en cada instalación y adaptado a la evolución tecnológica–

8. ESTEVE PARDO, J., “La adaptación de las licencias a la mejor tecnología disponible”, *Revista de Administración Pública*, núm. 149, 1999.

en el régimen de la intervención integrada y que es, por ello mismo, objeto de atención específica en esta obra.⁹

Estas exigencias técnicas y las limitaciones de conocimiento que se plantean a las administraciones, particularmente a las locales, propician la intervención de sujetos expertos que ordinariamente son entidades privadas. Damos así de lleno con fenómenos en alza en materia ambiental: las fórmulas de autorregulación y la intervención de sujetos privados cualificados por su conocimiento experto.¹⁰ Una intervención que presenta, por así decirlo, dos modalidades: la primera si se afirma la voluntad de autocontrol de riesgos tecnológicos por parte de las propias instalaciones y que se concreta en la sujeción a las fórmulas de ecoauditoria;¹¹ la otra modalidad de intervención de entidades privadas es cuando actúan ejerciendo funciones públicas de control técnico y seguridad ambiental.¹² Las dos modalidades son objeto de sendos estudios en este libro.

Debe destacarse en cualquier caso que esta correlación entre el Derecho y la técnica, en unos términos desconocidos o inhabituales hasta ahora, marcará de manera decisiva los próximos desarrollos del Derecho ambiental y, al tiempo, le planteará sus mayores retos. Habremos de ocuparnos más adelante, en distintos momentos de esta obra, de estas relaciones y las vías y fórmulas que en cada caso se antojan más idóneas para canalizarlas. Pero puede ya constatarse el reparto de papeles que se aventura: la normativa jurídica medioambiental tiende a concentrarse –cuando no reducirse– en los aspectos formales, procedimentales destacadamente, sin pronunciarse sobre contenidos y referencias materiales, cuya determinación acaba por atribuirse al estado de la técnica o a las determinaciones de la ciencia.

Las referencias características que se ofrecen desde las instancias públicas se han ido disolviendo o retrayendo al tiempo que las referencias ofrecidas por el sistema de la técnica les ganaban ese espacio. Así ha ocurrido en el plano normativo, donde las normas jurídicas se concentran ya casi exclusivamente en las cuestiones de procedimiento y han cedido la regulación de las referencias sustantivas sobre riesgos ambientales a las normas técnicas. Pero, como ya nos consta, la autorización administrativa queda ahora abierta a la determinación que establezca, y vaya adaptando en su constante evolución, el sistema de la técnica. La retirada de la Administración es ya completa, sin ofrecer referencia alguna a la que atenderse, en el régimen de comunicación que se aplica ya en algunas comunidades autónomas para actividades

9. Vid. el estudio de Marc TARRÉS VIVES, “Mejores técnicas disponibles en materia ambiental. Fórmulas para su determinación”.

10. Sobre la autorregulación en general, los conceptos y referencias que introduce y, particularmente, su relación con el orden jurídico con los problemas de legitimación que suscita ante las pretensiones autorreguladoras de los estamentos de expertos, vid. J. ESTEVE PARDO, *Autorregulación. Génesis y efectos*, Aranzadi, Pamplona, 2002, y M. DARNACULLETA GARDELLA, *Autorregulación y Derecho público. La autorregulación regulada*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2005.

11. Sobre esta fórmula, tan característica del moderno Derecho ambiental, lo que no quiere decir que esté extendida como fórmula de utilización ordinaria, vid. A. NOGUEIRA LÓPEZ, *Ecoauditorías, intervención pública ambiental y autocontrol empresarial*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2000.

12. Sobre este fenómeno, en franca expansión y no exento de problemas mal resueltos –cuando no agravados– por nuestra reciente legislación, la obra de referencia es la de Dolors CANALS I AMETLLER, *El ejercicio por particulares de funciones de autoridad. Control, inspección y certificación*, Comares, Granada, 2003.

de escasa incidencia ambiental. Una fórmula que cuenta con significativas y debidas experiencias en otros estados y que, por su novedad y proyección, es también objeto de estudio particularizado en este bloque temático sobre el nuevo modelo autorizatorio en materia ambiental.

No puede ocultarse el problema de legitimación que plantea esta atribución, más o menos explícita pero inequívoca, de funciones reguladoras y hasta decisorias a las instancias de la técnica y la ciencia; unas instancias que pueden hacer valer la legitimación de su conocimiento experto pero en modo alguno la legitimación de origen constitucional y democrático que se exige para las decisiones con relevancia y efectos públicos. La integración de las decisiones de carácter técnico en las coordenadas propias del sistema jurídico se presenta así como uno de los retos más apremiantes del moderno Derecho medioambiental.¹³

4.2. La integración de las intervenciones administrativas sectoriales en una sola licencia

El segundo rasgo más característico del modelo de intervención integral que instaura la directiva es, precisamente, el carácter integrado y unívoco de esta intervención administrativa con la pretensión de superar y racionalizar el cúmulo de intervenciones fragmentarias que tan frecuente era en muchos sectores.

La intervención administrativa por razones ambientales se abrió paso primeramente como ya nos consta en el ámbito municipal. Pero a medida que el tejido industrial se hacía más denso y complejo, y en paralelo también con el proceso de complicación de las estructuras administrativas, se fueron añadiendo intervenciones y controles que reparaban en perspectivas especializadas –industriales, paisajísticas, de seguridad, vertidos–, con lo que los trámites administrativos –en diferentes administraciones, por lo demás– se iban superponiendo y obstaculizaban, de manera innecesaria y gratuita en muchos casos, la implantación y desarrollo de las actividades industriales y comerciales.

En la misma tramitación de la Directiva IPPC se manifestó bien a las claras la reivindicación de los sectores industriales para que la sujeción a una normativa ambiental, cada vez más rigurosa, se viera contrapesada por una simplificación de la intervención administrativa.¹⁴ Simplificación que no se entiende en el sentido de eliminar trámites, sino de concentrarlos e integrarlos en un único expediente o procedimiento, transmitiendo así al solicitante la seguridad –hasta ahora difícil de alcanzar y siempre relativa– de que, cumplido ese expediente, no le será exigible ningún otro trámite administrativo. Este es el sentido y la utilidad que se atribuye

13. Sobre las complejas relaciones que se suscitan en muchas regulaciones y decisiones en materia ambiental entre el componente técnico o científico y el marco jurídico de muchas regulaciones y decisiones en materia ambiental, *vid.* J. ESTEVE PARDO, *Derecho del medio ambiente*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2005, en especial pág. 57 y ss, 142 y ss.; *vid.* también, J. AGUDO GONZÁLEZ, *El control de contaminación: técnicas jurídicas de protección medioambiental*, Montecorvo, Madrid, 2004, pág. 436; también, monográficamente, T. ANTUNES, *O Ambiente entre Direito e a Técnica*, Lisboa, 2003.

14. La posición de la industria ante la directiva, así como la experiencia norteamericana en este punto, resultan muy ilustrativas en la exposición de I. REVUELTA, *El control integrado de la contaminación en el Derecho español*, *op. cit.*, pág. 42 y ss.

al modelo de intervención integrada que instaura la Directiva IPPC, de 1996, y que asumen por supuesto las normas de transposición al Derecho interno de los estados. Habremos de comprobar de inmediato cómo se ha producido, y con qué resultados, ese proceso de integración de trámites en un único procedimiento.¹⁵ En varios estudios de este capítulo se aborda esta regulación desde perspectivas diversas.

15. Sobre esta integración, así como la relación y coordinación –dos posiciones certeramente diferenciadas– con otras fórmulas de prevención ambiental, se ofrece un tratamiento riguroso y clarificador en el último y extenso capítulo del libro de J. J. PERNAS, *Estudio jurídico sobre la prevención de la contaminación industrial: la autorización ambiental integrada*, *op. cit.*

