

La gestión del medio ambiente

Marc Tarrés Vives

PID_00152185

Índice

Introducción.....	5
Objetivos.....	6
1. Las fórmulas de intervención del derecho ambiental administrativa.....	7
1.1. La autorización ambiental y el régimen de intervención integral de la administración ambiental	7
1.1.1. La industrialización como elemento de cambio social y político	7
1.1.2. El derecho administrativo como motor de la industrialización: la autorización	9
1.1.3. La sociedad riesgo y el principio de precaución	11
1.1.4. La licencia de actividades clasificadas	14
1.1.5. La prevención y el control integrados de la contaminación	17
1.1.6. Las mejores técnicas disponibles en la prevención y el control integrados de la contaminación	30
1.1.7. La autorización ambiental integrada	41
1.1.8. La disciplina ambiental	48
1.2. Evaluación del impacto ambiental	52
1.2.1. Planteamiento	52
1.2.2. El marco normativo	54
1.2.3. Procedimiento	55
1.2.4. La evaluación ambiental estratégica	59
1.3. La responsabilidad por daños ambientales	60
1.3.1. La Directiva 2004/35/CE, sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales	60
1.3.2. La Ley 26/2007, de responsabilidad medioambiental ...	63
2. Las fórmulas de autorregulación en la gestión ambiental.....	66
2.1. La gestión y auditoría ambientales: el sistema comunitario de gestión y auditoría ambientales y la ISO 14.000	66
2.2. El sistema comunitario de gestión y auditoría ambientales	69
2.2.1. Fase privada en régimen de autorregulación: el establecimiento del sistema de gestión medioambiental	70
2.2.2. Fase externa con intervención jurisdiccional	79
2.2.3. El seguimiento y aplicación del EMAS	84

Ejercicios de autoevaluación.....	85
Solucionario.....	86
Glosario.....	87
Bibliografía.....	91

Introducción

La consideración del **medio ambiente** como elemento estrechamente **ligado a la calidad de vida de los ciudadanos** se hace patente en una gran variedad de instrumentos jurídicos.

Así, las políticas públicas deben prestar atención a la preservación del medio y a una racionalización en el uso de los recursos naturales frente a comportamientos casi depredadores siempre existentes, pero que han actuado de un modo más incisivo durante las dos últimas centurias.

La industrialización ha sido, sin duda, la causa principal del abuso de unos recursos naturales que se habían tomado como ilimitados. En la actualidad ya sabemos que ello no es así y resulta lógico que el derecho se adecue a esta nueva realidad.

El **derecho ambiental** constituye, en buena medida, la respuesta ofrecida por la sociedad postindustrial. Una respuesta jurídica que reclama una **participación activa**, tanto de la administración como del ámbito económico –principalmente industrial– en la preservación y mejora del medio ambiente.

Por tanto, las **técnicas de intervención administrativa** se conjugan con **fórmulas reflexivas o autorregulativas** que resultan del todo imprescindibles, no sólo para atenuar los daños sobre el medio, sino para reducir el riesgo de la actividad industrial a un nivel aceptable para el conjunto de la sociedad.

En el presente módulo se intenta ofrecer una visión lo más clara posible de los instrumentos o fórmulas de protección ambiental en las que intervienen las administraciones públicas: unas tienen un carácter más inmediato y se conocen como **intervención administrativa**; otras tienen un componente **autorregulativo** que hace protagonistas a los sujetos privados. Se pretende llevar a cabo una aproximación a los instrumentos jurídicos de protección ambiental, si bien las referencias normativas son las mínimas para no caer en un excesivo detalle; las referencias legislativas que se ofrecen son a título ejemplificativo de los principios que informan en la actualidad al derecho ambiental. Este material no pretende ofrecer soluciones concretas, sino constituir una primera aproximación al instrumental jurídico con el cual opera el derecho ambiental. Las referencias legislativas y la bibliografía recomendada deben entonces permitir un mayor estudio de la materia.

Objetivos

Al finalizar el estudio de este módulo didáctico, estaréis en condiciones de:

1. Conocer las fórmulas de protección ambiental en las que intervienen las administraciones públicas. Identificar que unas tienen un carácter más inmediato y se conocen como **intervención administrativa**, y otras tienen un componente autorregulativo que hace protagonistas a los sujetos privados.
2. Construir una primera aproximación al instrumental jurídico con el cual opera el derecho ambiental.

1. Las fórmulas de intervención del derecho ambiental administrativa

En este primer gran apartado se analizan tres fórmulas o vías de intervención en materia ambiental: la autorización ambiental, la evaluación de impacto ambiental y la responsabilidad por daños ambientales. En los tres la Administración pública tiene un papel relevante, central en los dos primeros y compartido con los órganos judiciales en el último.

1.1. La autorización ambiental y el régimen de intervención integral de la administración ambiental

Seguidamente veremos el origen de la autorización administrativa sobre las instalaciones industriales y su evolución hasta hoy.

1.1.1. La industrialización como elemento de cambio social y político

La autorización ambiental va ligada de manera indisoluble a la actividad industrial.

Las **primeras intervenciones públicas** sobre este tipo de instalaciones se dirigen a evitar las molestias, principalmente en el **ámbito urbano**.

La medida principal que entonces se ofrece a los municipios no es otra que el **alejamiento de la actividad del centro urbano**, circunstancia que muchas veces también irá acompañada por una misma necesidad de la industria de utilizar elementos naturales imprescindibles para su funcionamiento (por ejemplo, agua), tal como se demuestra en las diferentes colonias industriales que, por ejemplo encontramos en el interior de Cataluña, siguiendo el transcurso de alguno de sus ríos principales.

Ahora bien, el desplazamiento de las industrias hacia el ámbito rural no resultó tampoco pacífico. Aunque las actividades contaminantes tenían un efecto muy localizado, los **conflictos** que se producían debían resolverse en el marco de las llamadas **relaciones de vecindad**; unas relaciones de estricto carácter privado y que, en gran medida, se regían todavía por el derecho romano, dado que, pese al tiempo transcurrido, a finales del siglo XIX la sociedad –y especialmente la española– era preeminentemente agraria.

Primeras actuaciones estatales

El alejamiento industrial del ámbito urbano es ya una constante a principios del siglo XIX, por ejemplo, el Decreto napoleónico de 15 de octubre de 1810, relativo a manufacturas y talleres que emiten olores insalubres y molestos. Se trata de una de las primeras actuaciones estatales referentes a industrias juzgadas peligrosas para el medio urbano y constituye la base de regulaciones estatales posteriores sobre la actividad industrial (por ejemplo, Alemania y Holanda).

Por lo tanto, es el derecho privado y no el derecho público el que ofrece la primera respuesta jurídica ante las perturbaciones provocadas por la actividad industrial.

Carácter agrario de la sociedad española

El Código civil (CC) de 1888 ofrece una muestra clara de ese marcado carácter agrario de la sociedad y de cómo el derecho se diferenciaba poco del que siglos antes tenían los romanos. Por ejemplo, el artículo 612:

"El propietario de un enjambre de abejas tendrá derecho a perseguirlo sobre el fundo ajeno [...] Cuando el propietario no haya perseguido, o cese en la persecución del enjambre dos días consecutivos, el poseedor de la finca podrá ocuparlo o retenerlo".

Con relación a la regulación del elemento industrial, el artículo 590 del Código civil es una buena muestra de la importancia de las relaciones de vecindad al establecer lo siguiente:

"Nadie podrá construir cerca de una pared ajena o medianera pozos, cloacas [...] hornos, fraguas, chimeneas [...] 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, y sin ejecutar las obras de resguardo necesarias, con sujeción, en el modo, a las condiciones que los mismos reglamentos prescriban".

Con todo, aparte del Código civil, hay que destacar hoy la importancia de las regulaciones y acciones civiles en la protección del medio ambiente, especialmente en aquello que hace referencia a la responsabilidad extracontractual por daños al medio ambiente.

A esa ausencia de atención jurídica, hay que sumar una **despreocupación hacia el medio** por parte del poder público –y también de la sociedad. La Administración focaliza su atención en potenciar el desarrollo industrial y manifestará una confianza, casi ciega, en la inocuidad de la actividad industrial.

Se puede decir que **todavía no se percibían** como una amenaza real las repercusiones del **deterioro ambiental**, ya denunciadas por sectores ciertamente muy minoritarios.

En definitiva, el Estado anima la necesidad de la industrialización porque es el camino más rápido hacia la modernidad.

Industrialización y deterioro de las condiciones de vida

Cabe recordar, sin embargo, los efectos sobre la salud. Por ejemplo, las enfermedades respiratorias sufridas en las grandes concentraciones urbanas por culpa de un exceso de emisiones contaminantes. La extensión de los centros urbanos irá acompañada del aumento de las industrias y del progresivo acercamiento de los núcleos poblados a los centros contaminantes. En consecuencia, se produce un deterioro progresivo de las condiciones de vida de la población urbana. El caso más típico es el de Gran Bretaña, donde precisamente nacerá y se desarrollará el derecho urbanístico como instrumento de la planificación y gestión.

En todo caso, no puede decirse que hasta nuestros días no haya habido una conciencia hacia los recursos naturales; por el contrario, ha existido una preocupación tradicional por esos recursos. Es el caso, especialmente, de los bosques.



Colonia textil situada a orillas del río Ter

Tendencia

Se puede ver en la normativa de la época elaborada desde la Administración sanitaria.

Preocupación por un recurso natural: los bosques

La madera que de ellos se obtiene sirve a la población como fuente de energía para pasar los crudos inviernos y también como material de construcción; de aquí viene la importancia que tenían los bosques comunales y la trascendencia que tendrá la desamortización llevada a cabo a mediados del siglo XIX. Sin embargo, en diferentes disposiciones normativas, especialmente durante el reinado de Carlos III, se presta atención a la silvicultura, dado el interés en la construcción de barcos, tal como sucedía también en Inglaterra y Francia.

1.1.2. El derecho administrativo como motor de la industrialización: la autorización

En un contexto proclive al fomento de la actividad industrial resultaba lógica, en cambio, la preocupación por eliminar o atenuar los posibles obstáculos en el establecimiento de instalaciones industriales. Entre esas cortapisas se encuentran las relaciones de vecindad que hemos mencionado anteriormente y que son manifestación del derecho civil. Por su parte, el derecho administrativo, un derecho nuevo, promoverá la industrialización.

El derecho administrativo y la industrialización

El derecho administrativo servirá al poder público, no sólo para organizar sino que también contribuirá a la aparición de institutos jurídicos que ampararán, con la justificación del progreso tecnológico y la satisfacción de las necesidades colectivas, una creciente intervención jurídica en el ámbito privado. Si la máquina de vapor da inicio a la Revolución Industrial, el derecho administrativo abre el camino al desarrollo del ferrocarril y el tranvía a través de la expropiación forzosa, y consigue, mediante la autorización administrativa de las instalaciones industriales, no tanto garantizar el derecho de vecindad como asegurar la estabilidad de las inversiones de los empresarios. Así, podemos decir que el derecho administrativo es el derecho de la técnica.

Precisamente la **autorización administrativa** nacerá, entonces, como una técnica dirigida a proteger los derechos del titular de la industria.

Si el titular de la industria cumple las condiciones que la Administración le impone por medio de los **reglamentos**, obtendrá una autorización que podrá oponer ante las reclamaciones de terceros. Así pues, originariamente el permiso administrativo (autorización o licencia, según cuál sea la administración concedente) de las instalaciones industriales obedece no tanto a una necesidad de garantizar una reducción de las perturbaciones causadas por la contaminación, como a asegurar una **estabilidad a las inversiones** llevadas a cabo por los empresarios **frente a los derechos de vecindad**.

De esta manera, el cumplimiento de unos mínimos de protección fijados por el Estado daba seguridad jurídica y permitía a las industrias actuar sobre una base de estabilidad ante las denuncias o demandas de responsabilidad de terceras personas. Por su parte, el derecho administrativo, un derecho nuevo, promoverá la industrialización.

Evidentemente, en la actualidad no es ése el planteamiento de la autorización ambiental, pero hay que tener bien presentes estos orígenes del régimen autoritario para entender la evolución de la relación entre actividad industrial, medio ambiente y administración.

De este modo, el titular de la industria deberá ofrecer, casi desde el principio, una contrapartida lógica a la seguridad jurídica que le da el permiso. Esta **contraprestación** consistirá en la **adecuación del permiso al progreso tecnológico**, exigencia que con el tiempo ha ido siendo objeto de modulación:

- 1) Desde la simple introducción de medidas correctoras singulares como condición para otorgar la solicitud del título habilitante (la autorización administrativa).
- 2) Pasando por su adaptación a las normas generales que se dicten con posterioridad.
- 3) Llegando a la obligación de tener en cuenta no sólo las especificaciones técnicas previstas de manera normativa, sino también las que aporte el progreso tecnológico, siempre que su implantación sea económicamente viable.

En este último caso, la adaptación obligada a la **mejor tecnología disponible** encuentra su cobertura legal en la llamada **cláusula técnica** (cuando la ley dispone que la instalación seguirá el estado de la técnica).

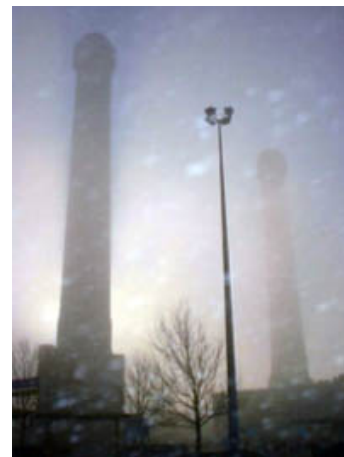
Ahora bien, esta cláusula técnica, impuesta en las instalaciones industriales, también ha sufrido modulaciones. Si inicialmente obedecía a razones de policía o seguridad, actualmente responde a razones de riesgo.

A finales del siglo XIX, el jurista alemán Otto Mayer define a la **policía** de la manera siguiente:

"[...] la actividad del Estado que tiene por finalidad la defensa del buen orden de la cosa pública, mediante los recursos del poder de la autoridad, contra las perturbaciones que las existencias individuales puedan ocasionar".

O. Mayer (1982). Derecho administrativo Aleman(T.A).Buenos Aires: Depalma (pág. 8)

En otras palabras, la autorización de policía significa que la actividad autorizada es lícita y, por lo tanto, no causa perturbaciones.



Incluso las empresas con más conciencia ambiental tienen instalaciones industriales contaminantes. Lo importante es que adopten medidas técnicas que permitan reducir la contaminación.

1.1.3. La sociedad riesgo y el principio de precaución

A inicios del siglo XIX, la noción de **riesgo** nos sitúa ante un escenario radicalmente diferente, ya que lo que se tiene en cuenta no es una perturbación, sino la mera generación de una **situación** que, en una mínima posibilidad, puede generar un daño; posibilidad o riesgo que socialmente **puede ser o no aceptable**. En otras palabras, nuestra sociedad acepta, según los casos, actividades con un riesgo residual asumible en pro de un desarrollo técnico del cual se saca un beneficio superior comparado con los posibles daños (por ejemplo, el caso paradigmático es el del automóvil y los lamentables accidentes que se derivan del hecho de que circulen).

La situación, sin embargo, se complica cuando desde los ámbitos científicos y técnicos no existe un acuerdo unánime en la determinación del **riesgo residual** que socialmente se estaría dispuesto a asumir.

Esta situación, a grandes rasgos, es la que nos pone ante una situación cada vez más frecuente en materia ambiental: aquélla en que la ciencia no ha alcanzado una certeza sobre los efectos que una tecnología o un producto pueden tener sobre el medio ambiente.

Esta circunstancia de **incertidumbre científica**, desde el punto de vista del derecho, no de la ciencia, puede resultar altamente problemática, ya que la Administración, por ejemplo ante una solicitud de autorización, deberá decidir en el marco de un procedimiento administrativo si la concede o no. Idéntica situación se planteará también al juez, quien se encontrará que debe decidir sin tener una respuesta unívoca desde el ámbito científico, sino de constante autorrefutación.

En definitiva, la incertidumbre científica es lo que ayuda a explicar la aparición durante estos últimos años de un concepto difuso que es difícil de dotar de contenido jurídico como es el del **principio de precaución**.

La **funcionalidad** del **principio de precaución** no es otra que la de servir de **fundamento para la decisión de los poderes públicos** en situaciones de incertidumbre, y que llega a justificar incluso la adopción de decisiones de excepción.

Es decir, decisiones que son una excepción al régimen jurídico general que, en principio, sería aplicable a nuevas tecnologías de las cuales, sin embargo, se desconoce con certeza los posibles efectos o los riesgos que pueden generar.

Lectura recomendada

U. Beck (1998). *Políticas ecológicas en la edad del riesgo*. Barcelona: El Roure.

Ejemplo

En el caso de estaciones de base de telefonía móvil, encontramos sentencias que no permiten la instalación ante centros escolares invocando el principio de precaución; por lo tanto, consideran a los niños como un grupo de población especialmente sensible al riesgo.

Pero el principio de precaución también se aplica a materias y tecnologías que se consideraban perfectamente seguras en un Estado determinado de la ciencia y la técnica que ha sido superado al advertir posibles riesgos hasta entonces desconocidos. En este último caso, la aplicación del principio de precaución podría dar cobertura a medidas excepcionales que podrían conllevar la retirada de un producto o la paralización de una actividad que genere unos riesgos desconocidos hasta entonces para el medio ambiente (por ejemplo, en el tratamiento de determinado tipo de residuos).

La no admisión de los organismos modificados genéticamente o transgénicos

Un caso muy claro en la aplicación del principio de precaución lo encontramos en la decisión que desde instancias europeas se tomó a comienzos de la década de los años noventa del siglo XX sobre la no-admisión de los organismos modificados genéticamente o transgénicos, tanto con respecto a cultivos como a alimentos. Posteriormente, esta decisión variará, tal como hoy podemos observar, en buena medida a causa de la experiencia en otros países –especialmente en Estados Unidos– y de las exigencias derivadas de la Organización Mundial del Comercio. De alguna manera se puede considerar que la decisión tomada inicialmente aplicando el principio de precaución representó una desventaja para el sector agroalimentario europeo.

Ahora bien, por otra parte, hay que admitir también que en la aplicación del principio de precaución al caso descrito se habrían **ponderado sus presupuestos o límites:**

- a) su proporcionalidad,
- b) su temporalidad, en tanto que la situación de incertidumbre debe ser corregida a partir de las correspondientes investigaciones en las cuales los poder públicos deben tener un papel destacado.



Principio de precaución

Organismos modificados genéticamente (OMG)

Los OMG figuran claramente fijados dentro de la legislación europea, tanto con respecto a los alimentos como a los piensos. Desde el año 2003, los alimentos que son organismos modificados genéticamente, que los contengan o sean hechos a partir de OMG, incluidos los productos para animales, deben llevar obligatoriamente la referencia OMG en la etiqueta. De esta manera, los consumidores pueden elegir con conocimiento de causa sobre estos productos. La Agencia Europea de Seguridad Alimentaria es el organismo europeo responsable de la aprobación y comercialización de los OMG. Éstos se someten a pruebas específicas que deben acreditar que no afectan a la salud humana ni a la animal.

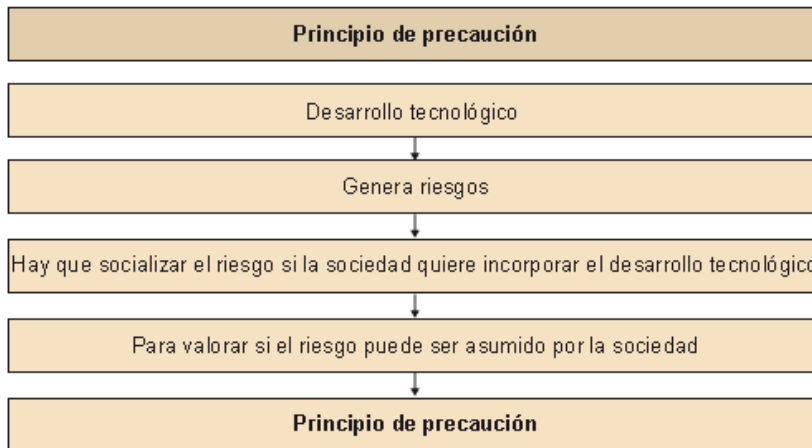
Más problemático todavía resulta el tema de los llamados cultivos transgénicos. Por ahora, el único cultivo modificado genéticamente (MG) permitido es el del maíz, aunque ha habido algunos Estados miembro de la Unión Europea que temporalmente han excepcionado este tipo de cultivos con el fin de preservar la biodiversidad. Concretamente, se trata de evitar la mezcla de cultivos MG con cultivos no MG, ya que, aunque de manera fortuita, esta mezcla podría suponer pérdidas económicas para los agricultores del cultivo convencional y ecológico.

Principio de precaución en la Unión Europea

De la importante Comunicación de la Comisión Europea sobre el principio de precaución de 1 de febrero del 2000, hay que destacar dos objetivos: 1) elaborar una posición común sobre cómo se deben evaluar, valorar, gestionar y comunicar los riesgos que la ciencia no puede evaluar de manera cierta en un momento determinado; 2) evitar el recurso injustificado al principio de precaución como modo encubierto de proteccionismo.

Si el riesgo tecnológico justifica el principio de precaución, también justifica la investigación técnica constante que permita la compatibilidad entre la actividad industrial y la protección del medio ambiente.

Principio de precaución



En síntesis:

- En el caso de la **autorización ambiental**, ahora no se trata de una simple incorporación tecnológica, sino de perfilar **para cada instalación** concreta las **técnicas mejores** que resulten adecuadas para proteger más el medio ambiente y disminuir los riesgos.
- Actualmente la **intervención administrativa** se adelanta a la perturbación, y tiene en cuenta la mera posibilidad de un **riesgo que socialmente no es aceptable**. En otras palabras, esto significa reconocer también la existencia de un riesgo (riesgo residual) que la sociedad acepta a modo de "peaje" para la difusión del progreso tecnológico.

Junto con este componente técnico, la autorización también ha ido evolucionado con respecto al **procedimiento**, que culmina con su otorgamiento. Especialmente hay que destacar aquí la **participación** de los interesados (en el sentido más amplio de la expresión) articulada por medio del trámite de **información pública**.

Aquí cabe destacar el impulso a los procedimientos de participación, especialmente a partir del Convenio de Aarhus de 1998 sobre acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en temas ambientales (en vigor en España desde el 29 de marzo del 2005. BOE de 16 de febrero del 2005).

Este convenio se sustenta en tres pilares:

Cláusula técnica

La cláusula técnica no pretende otra cosa que conocer la tecnología de las instalaciones para exigir la mejora y adaptación constantes.

Ejemplos

El paso de redes de alta tensión, la instalación de estaciones de telefonía móvil, la construcción de grandes infraestructuras de transporte, etc.

- 1) El acceso a la información de carácter ambiental.
- 2) El derecho a participar en la toma de decisiones que pueden incidir negativamente en el medio ambiente.
- 3) El derecho al acceso a la justicia.

1.1.4. La licencia de actividades clasificadas

La licencia de actividades clasificadas constituye el **antecedente** más directo de la **autorización ambiental** integrada que estudiaremos en el apartado siguiente.

La aparición de esta licencia va ligada a la preocupación que desde inicios del siglo XX se manifiesta por las cuestiones ambientales.

Su origen se encuentra en Francia, donde se optó por un régimen especial para unas actividades que se caracterizan como clasificadas. Este modelo, todavía vigente en el país vecino, fue adoptado en diferentes Estados, entre ellos el español.

De manera sucinta, se trata de enumerar un **conjunto de actividades o instalaciones** que tienen una **incidencia sobre el medio** significativa y que se clasifican por grupos –habitualmente recogidos en anexos– atendiendo a la intensidad o las características de la incidencia: su peligrosidad, su efecto sobre la salud, etc.

Se trata, pues, de un sistema de intervención administrativa sobre la actividad industrial que recae de manera inequívoca sobre la Administración local y, especialmente, sobre los ayuntamientos.

La norma de referencia en este tema ha sido –y continúa siendo– el Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas (RAMINP), de 30 de noviembre de 1961. A pesar de tratarse de una norma ya desfasada y que, en buena medida, la mayoría de sus disposiciones ya no se aplican –incluso son completamente inaplicables en algunas comunidades autónomas (por ejemplo, Cataluña)–, conviene referirse a ella.

En primer lugar, debe señalarse que en su momento se trató de una norma realmente innovadora, ya que en el RAMINP se intentaban prever todas las afecciones ambientales que podía generar una actividad (contaminación atmosférica y del agua, ruidos y vibraciones, residuos tóxicos y peligrosos, etc.), de manera que puede considerarse que, de algún modo, se avanzaba en la aplicación de un **enfoque integrado** contra la contaminación; si bien es cierto que la legislación sectorial (aguas, residuos, contaminación atmosférica, etc.) im-

Ved también

Podéis ampliar este tema en el módulo "La protección estatal del medio ambiente".

Ley estatal 34/2007

La Ley estatal 34/2007, de calidad del aire y protección de la atmósfera, deroga definitivamente el Reglamento de actividades, si bien mantiene su vigencia en el caso de aquellas comunidades autónomas que aún no tengan una normativa aprobada en la materia.

ponía obligaciones adicionales que provocaban la solicitud adicional de otros permisos (autorizaciones) a otras administraciones (especialmente autonómicas).

Así, el artículo 1 del RAMINP define de manera muy genérica **su objeto** en los términos siguientes:

"El presente reglamento [...] tiene por objeto evitar que las instalaciones, establecimientos, actividades, industrias o almacenes, sean oficiales o particulares, públicos o privados, a todos los cuales se aplica indistintamente en el mismo la denominación de «actividades», produzcan incomodidades, alteren las condiciones normales de salubridad e higiene del medio ambiente y ocasionen daños a la riqueza pública o privada o impliquen riesgos graves para las personas o los bienes".

Sin embargo, en segundo lugar, el **modelo de intervención** que articula del RAMINP se fundamenta en torno a la **licencia**.

La licencia es una figura que se integra y se identifica con la categoría de autorización.

De algún modo, **puede decirse que la licencia es la autorización que otorga una administración local.**

Ahora bien, existen muchos tipos de autorizaciones, y la misma técnica autorizatoria se reformula constantemente. No es aquí el lugar para tratar la naturaleza jurídica de la autorización administrativa, pero sí que podemos decir que la licencia de actividades quedaría incluida dentro de las llamadas **autorizaciones de policía**.

Concepto de autorización

Fundamentalmente, existen dos concepciones clásicas sobre la autorización. Una es la defendida por Otto Mayer, que considera que con la autorización se levanta una prohibición que permite al particular ejercer una actividad determinada (autorización de policía).

La otra es expuesta por el italiano Ranelletti, que ve en la autorización o licencia el acto administrativo que consiente el ejercicio de una actividad privada sobre la cual habría un derecho preexistente. En este caso, la actividad formaría parte de un derecho de libertad genérico y como tal constituiría el objeto de un derecho previo cuyo ejercicio exigiría, sin embargo, una simple comprobación administrativa *ex ante*. Desde esta perspectiva, la administración sólo podría denegar la autorización cuando la actividad que se pretende llevar a cabo excediera los límites legalmente definidos en consideración al interés público.

Con carácter general, las autorizaciones son aquellos actos administrativos mediante los cuales la Administración permite a un sujeto –público o privado– el ejercicio de una actividad, después de comprobar que se desarrollará sin causar perturbaciones al interés general.

En unos casos, el control administrativo se limita a una simple comprobación de que el solicitante reúne los requisitos previstos en la normativa, mientras que en otros la Administración puede llegar a valorar la conveniencia para el interés general.

Ciertamente, en estos casos, la decisión administrativa tiene un componente evidente de discrecionalidad, que en todo caso podrá ser supervisada por los jueces y tribunales contenciosos administrativos.

Las **virtudes y carencias** de la licencia de actividades clasificadas prevista en el RAMINP se pueden observar desde una doble perspectiva:

1) La primera se refiere a **la localización** de las actividades clasificadas. Según su incidencia ambiental, podían estar dentro del núcleo urbano o bien se obligaba a que se alejaran del mismo.

Ahora bien, este alejamiento era casi temporal, ya que el otorgamiento de las licencias no se coordinó con el desarrollo y crecimiento urbano. De esta manera, el elemento humano acaba por cercar a la instalación industrial, antes lejana pero ahora próxima y, evidentemente, molesta.

Así, el crecimiento urbano ha reducido las distancias que, en su momento, se impusieron a una determinada instalación al concederle la licencia. Claro está que entonces se da una presión sobre una actividad que ya estaba situada allí; precisamente siendo la planificación de los propios municipios la que ha llevado hasta allí el elemento poblacional.

2) El segundo problema que se desprende de la licencia de actividades clasificadas tiene un alcance mucho más grave y, además, deja claramente al descubierto las carencias de un modelo que se muestra incapaz de luchar contra la reducción de la contaminación y los riesgos ambientales.

Ciertamente, el RAMINP **no pretendía** tanto una **reducción de la contaminación como un alejamiento de los focos** que la generan, y reducir así el impacto sobre la población (por ejemplo, con la creación de polígonos industriales). Evidentemente, éste es un planteamiento que se ha mostrado del todo equivocado en tanto que las actividades industriales, y también las agropecuarias, por más lejanas que estén, acaban teniendo unos efectos contaminantes inevitables y de un alcance territorial supralocal (por ejemplo, lluvia ácida sobre bosques situados a centenares de kilómetros, contaminación de acuíferos, etc.).

En definitiva, es evidente que el espacio municipal en el cual opera la instalación industrial resulta absolutamente desfasado al percibirse efectos contaminantes más allá del término municipal para el cual se concedió la licencia. Por este motivo puede decirse que la intervención prevista en el RAMINP sobre

Instalación y población

Esta circunstancia no sólo se da con instalaciones industriales, sino también con determinadas infraestructuras, antes situadas lejos de núcleos poblacionales, pero en la actualidad sometidas a la presión urbanística (por ejemplo, aeródromos).

las actividades industriales es casi de "carácter dermatológico", ya que no se adentra en las características técnicas de la instalación ni en su potencialidad contaminante sobre todos los elementos del medio.

Los controles previos que diseñaba el RAMINP no estaban destinados a prever la eliminación de los riesgos de la contaminación, sino a controlar o reducir la contaminación que se manifestaba de manera clara y grave en el límite máximo permitido. Se puede decir que la licencia estaba a medio camino entre la no-regulación de las actividades industriales y su prohibición absoluta.

El régimen de la prevención y el control integrados de la contaminación que tratamos a continuación da respuesta a estas carencias.

1.1.5. La prevención y el control integrados de la contaminación

Antecedentes

El enfoque en la **prevención y el control integrados de la contaminación (PCIC)** y, por lo tanto, la superación de una protección segmentada de los diferentes medios naturales (aire, agua y suelo), se plantea al inicio de la década de los años sesenta en Estados Unidos.

No es, sin embargo, hasta el año 1970 cuando este enfoque adquiere virtualidad política al declarar su importancia el entonces presidente de Estados Unidos (Nixon). Cabe señalar que es precisamente en aquel mismo año cuando se creó la conocida Environmental Protection Agency (EPA), a la cual se encarga el control y la ejecución de los programas federales sobre medio ambiente, y también la vigilancia de la contaminación sobre los recursos naturales.

Este planteamiento no tarda en llegar a Europa, aunque hasta los años ochenta continúa rigiendo una visión sectorializada de la contaminación, que supone la adopción de medidas de este tipo dentro de la Europa comunitaria.

Habrà que esperar hasta la década siguiente, cuando la prevención y el control integrados de la contaminación ya aparecen como un campo prioritario de actuación en el **quinto Programa de acción comunitario en materia de medio ambiente (Hacia el desarrollo sostenible)**.

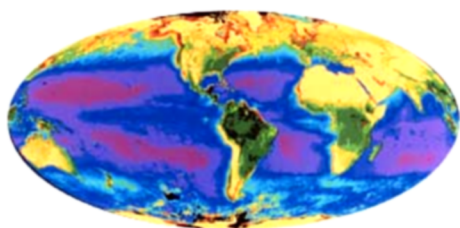
El control integrado pasará a enmarcarse dentro de la **política europea** a favor de una perspectiva coordinada de los problemas medioambientales, entre los cuales cabe destacar, ya desde mediados de la **década de los años noventa**, la cuestión del cambio climático. Esta cuestión, sin embargo, es posterior a otro problema –denunciado ya a finales de los años setenta–: la **disminución de la capa de ozono**. En este último caso, se provocó una reacción rápida y

coordinada a escala internacional con vistas a la reducción de las emisiones de CFC o clorofluorocarburos (componentes químicos presentes en diferentes productos como el freón, aerosoles, pinturas, etc.).

También vale la pena destacar el problema de la **lluvia ácida** que durante los años sesenta dio lugar a considerar un **nuevo tipo de contaminación: la de carácter transfronterizo**. En este caso, emisiones de gases contaminantes procedentes de industrias ubicadas en lugares tan alejados geográficamente como Gran Bretaña, o más próximos de la Europa central y del este, afectaron a los bosques alemanes y provocaron la acidificación de la mayoría de los lagos escandinavos.

Contaminación transfronteriza

En este tema cabe destacar que el primer antecedente resuelto jurídicamente se encuentra en un laudo arbitral del año 1942 que tenía como partes a Estados Unidos y Canadá (*Trail Smelter case*).



El problema del cambio climático como justificación de la política ambiental europea

No corresponde aquí detallar las posibles causas del **cambio climático**, del cual parece que podemos ser futuros testigos potenciales. A pesar de todo, es difícil sustraerse a la polémica entre los que sostienen una responsabilidad casi exclusiva de origen humano y aquellos otros que mantienen la posibilidad de que los responsables sean los elementos, llegando a hablar de una periodicidad del clima.

Hay, sin embargo, un consenso científico amplio que permite concluir que existe un **vínculo directo** entre la **acción humana** y el **cambio climático**.

En todo caso, las discusiones actuales no son más que una prolongación de otras que ya se daban en décadas anteriores y en las que, por ejemplo, ya se anunciaba el retroceso de los glaciares antárticos a partir del período 1892-1900, o se predecía, ¡en 1896!, que la temperatura media mundial aumentaría aproximadamente cinco grados Celsius por la concentración de dióxido de carbono, producida por la combustión de combustibles fósiles.

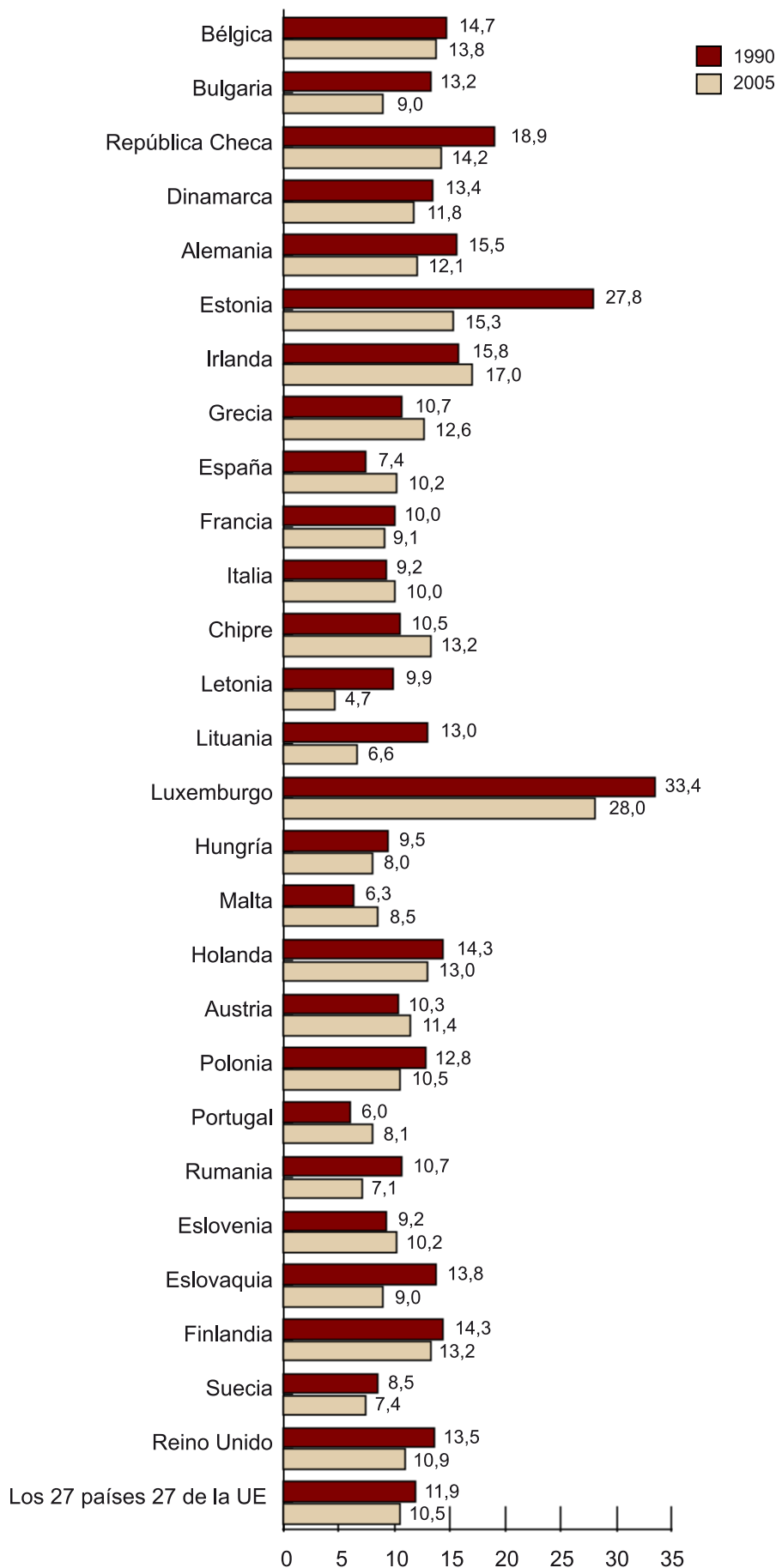
Perspectiva histórica: área del Mediterráneo

Desde una perspectiva histórica relativamente reciente, no podemos sino sorprendernos ante algunos datos relativos al área del Mediterráneo: en el siglo XVI se habla de "lluvias torrenciales" y de "golpes de luz y calor". Así, si bien no sorprende saber que en Valencia durante el mes de noviembre de 1615 se decía que "había muchos meses que no llovía", sí, en cambio, lo hace leer que durante el invierno de 1602-1603 el Guadalquivir se había helado a su paso por Sevilla. El conocido historiador francés que reproduce estos datos, Fernand Braudel, emite una sentencia cierta e inapelable que vale la pena reproducir: "todo cambia, los climas igual que todo lo demás".

Con todo, cabe decir que la constatación del cambio climático ha provocado un cambio de percepción ante las actividades humanas, especialmente las que son contaminantes y tienen incidencia en los diferentes medios (aire, agua y suelo).

La Unión Europea es uno de los actores internacionales que ha tomado más conciencia en el tema del cambio climático. A finales del 2008, aprobó un paquete de medidas dirigidas a la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero. El objetivo es su reducción en un 20% (a partir de los niveles de 1990) hasta el año 2020. Con esta finalidad, se ha optado por las energías renovables y así, por ejemplo, se quiere que el 10% de la energía utilizada en los transportes proceda de biocombustibles, electricidad o hidrógeno.

Emisión de gases efecto invernadero por persona en los Estados de la Unión Europea (1990-2005)



Equivalencia de emisiones en toneladas de CO2

Fuente: EC

El régimen de comercio de derechos de emisión es una de las piezas clave de la estrategia del cambio climático de la UE. Favorece a las empresas que reducen sus emisiones de CO₂ y las penaliza en caso de superarlas. Este régimen está operativo desde el año 2005 y afecta a unas 12.000 instalaciones industriales que son responsables de casi la mitad de las emisiones de CO₂ en la UE. Los gobiernos de los Estados miembro de la UE establecen los límites de la cantidad de dióxido de carbono que pueden emitir las industrias que son muy consumidoras de energía (eléctricas, siderurgias y cementeras). Si éstas quieren emitir más CO₂ del que se les ha sido asignado, pueden adquirir derechos de emisión adicionales a otras empresas a las que les sobran. Sin embargo, los Estados de la UE también pueden compensar sus emisiones comprando créditos de proyectos de reducción de las emisiones de CO₂ en otros Estados.

El comercio de emisiones debería fomentar que las empresas vayan reduciendo sus emisiones de CO₂, ahorrando energía e invirtiendo en *tecnologías verdes*. Cada empresa ha recibido un número determinado de licencias de contaminación. Si al final del período utiliza menos de los que tenía, el premio es que puede vender las sobrantes y percibir un beneficio. En caso contrario, si se ha excedido en el límite, se verá penalizada: deberá comprar licencias de emisión en otras empresas que les haya sobrado, pagar una multa o invertir en proyectos de implantación de *eco-tecnologías* en países en vías de desarrollo.

El Tribunal de Primera Instancia

Hay que advertir que el Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas dictó, el 23 de septiembre del 2009, una trascendente sentencia en la que anulaba un conjunto de Decisiones de la Comisión europea relativas al establecimiento de límites en los planes nacionales de asignación de derechos de emisión de gases de efecto invernadero de Polonia y de Estonia. En otras palabras, en el año 2007, la Comisión había forzado a un conjunto de Estados a reducir el número de licencias de emisión que repartían entre sus empresas. Esto se hacía porque se había constatado que estas asignaciones eran muy generosas, de tal manera que las empresas tenían tantas como querían y, en consecuencia, los precios de los derechos de emisión se hundieron. El resultado no era sólo que no se conseguía la finalidad de reducir las emisiones, sino también que las empresas que emitían más CO₂ de lo que les correspondía no eran casi penalizadas porque podían adquirir licencias sobrantes a precios muy bajos.

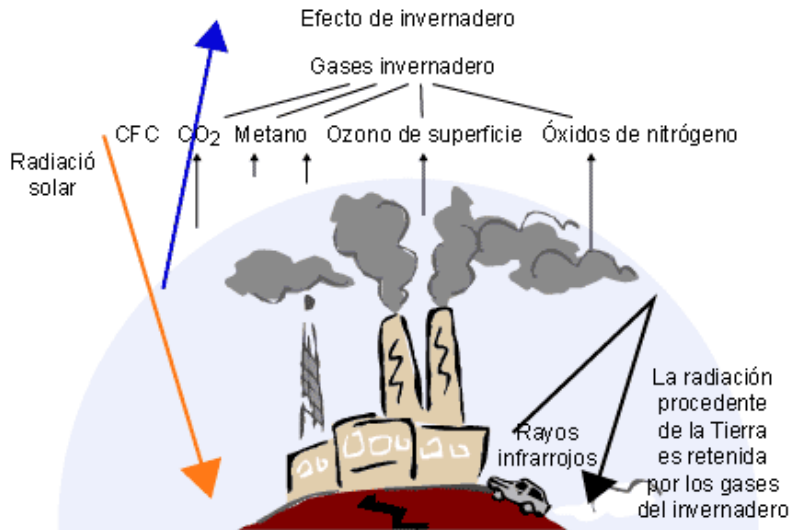
Lógicamente, esta sensibilidad se manifiesta también en el derecho, y de manera singular en el derecho ambiental. Un derecho que con toda razón se dice que es un **derecho de la técnica** y también un **derecho de distribución y planificación de recursos**, tal como nos muestra la **Directiva 2003/87/CE**, mediante la cual se establece un régimen comunitario para el comercio de derechos de emisión de gases con efecto invernadero. Esta directiva es una muestra de cómo los instrumentos de intervención administrativa y de mercado pueden interactuar para conseguir un **objetivo común: la reducción de la contaminación**.

Con esta Directiva del año 2003, que tiene su origen en el célebre **Protocolo de Kyoto (1997)**, se persigue conseguir una estabilización de las concentraciones de aquellos gases en la atmósfera en un nivel que impida la interferencia antropogénica peligrosa en el sistema climático.

Ved también

En este sentido, podéis consultar lo expuesto en el modelo "la protección internacional del medio ambiente"

El efecto invernadero



En la atmósfera encontramos una serie de gases que tienen un efecto invernadero, es decir, absorben y retienen la radiación infrarroja, el calor y provocan que la temperatura media del aire superficial del planeta sea de unos 15 °C, una temperatura apta para la vida.

De manera sencilla, puede decirse que mediante el Protocolo de Kyoto y la normativa europea se trata de limitar el uso de la atmósfera como recurso natural que de manera inmemorial ha servido de depósito a todo tipo de contaminación, con independencia de cuál fuera su origen.

El aire como recurso natural desde la perspectiva jurídica

Jurídicamente, la condición del aire como recurso natural limitado se encontraba ya recogido en la Ley estatal 38/1972, de Protección del Ambiente Atmosférico. En la exposición de motivos, este texto legal se nos dice lo siguiente:

"El aire es un elemento indispensable para la vida y, por tanto, su utilización debe estar sujeta a unas normas que eviten el deterioro de esa calidad por abuso o uso indebido del mismo, de tal modo que se preserve su pureza dentro de unos límites que no perturben el normal desarrollo de los seres vivos sobre la tierra ni atenten contra el patrimonio natural y artístico de la Humanidad, que esta generación tiene el deber de proteger para legar un mundo limpio y habitable a las generaciones futuras. El aire, por otra parte es un *bien común limitado*, y, por tanto, su utilización o disfrute deberá supeditarse a los superiores intereses de la comunidad frente a los intereses individuales".

Esta concepción del aire como un bien común limitado se recoge también posteriormente en el ámbito judicial; es el caso de la sentencia del Tribunal Supremo –Sala Penal– de 30 de noviembre de 1990 (caso Cercs), en la cual se dice que:

"El aire es un bien común limitado y su utilización y disfrute deberá supeditarse a los superiores intereses de la comunidad frente a los intereses individuales o de grupos movidos por la explotación económica de la energía o industria".

La Ley de 1972 ha sido sustituida por la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera. Esta ley, en conexión con la Ley 16/2002, de prevención y control de la contaminación –que estudiaremos



El Protocolo de Kyoto comparte los principios establecidos en la Convención sobre Cambio Climático de 1992, pero añade nuevos compromisos mucho más complejos y detallados. Su objetivo es la reducción de las emisiones de los seis principales gases invernadero en un 5% por debajo de los niveles de 1990 durante el período 2008-2012.
Protocolo de Kyoto

más adelante-, establece una autorización de emisión que debe contener un conjunto de determinaciones, entre las que tenemos: a) los valores límite de emisión de los contaminantes que pueden ser emitidos por la instalación; b) los sistemas y procedimientos para el tratamiento y control, con especificación de la metodología de medida; c) las medidas relativas a las condiciones de explotación en situaciones diferentes a las normales que puedan afectar al medio ambiente, como la puesta en funcionamiento, escapes, errores de funcionamiento, desempleadas temporales o cierre definitivo; d) el plazo por el que se otorga la autorización.

La consecución de una buena calidad del aire no es por sí misma una novedad, pero sí lo es la **finalidad** última que ahora se persigue: alcanzar un objetivo climático consistente en "un aumento máximo en la temperatura del planeta de 2 °C con respecto a los niveles preindustriales". Una empresa ambiciosa que aparece recogida en el **sexto Programa de acción comunitario en materia de medio ambiente**, que lleva el ilustrativo título de Medio Ambiente 2010: **nuestro futuro se encuentra en nuestras manos**.

En este sentido, la mención que hemos hecho de la Directiva 2003/87/CE no resulta innecesaria en tanto que forma parte de un **conjunto de normas europeas estrechamente entrelazadas**.

Todas y cada una de estas disposiciones europeas permiten distinguir la conjugación de diferentes **técnicas** en la protección del medio ambiente:

- 1) De **intervención administrativa**, como el régimen de intervención integrada o el control de la contaminación atmosférica.
- 2) De **fomento o incentivación** por los poderes públicos de fórmulas de adopción voluntaria que reflejan el reconocimiento de fórmulas o iniciativas de autorregulación, como los sistemas de gestión y auditoría medioambiental o los acuerdos voluntarios en la adopción alternativa de medidas de diseño ecológico para los productos que utilizan energía; los convenios de cooperación público-privado.
- 3) De **carácter económico o de mercado** (la trasmisibilidad de los derechos de emisión).

El enfoque integrado, aunque pensado para todos los sectores de la economía, se acaba llevando a cabo de manera principal en el ámbito de la industria y tiene menos repercusión en otras actividades de incidencia ambiental incuestionable como las de tipo agropecuario, turísticas o las ligadas al sector energético.

Ejemplo: interrelación de normas

El Reglamento 76/2001/CE (EMAS) sobre gestión y auditoría medioambiental o la Directiva 96/62/CE, sobre evaluación y gestión de la calidad del aire ambiente, entre otras, conforman un sistema en el cual se conjugan diferentes técnicas en favor de este elevado nivel de protección que, como objetivo, persigue la política medioambiental europea.

Este planteamiento que toma la contaminación como una circunstancia inherente a la **actividad industrial** se encuentra también en otra normativa europea, en la primera versión del Reglamento EMAS (de 1993), que constituye también una buena muestra de la aplicación del enfoque integrado.

De hecho, la política de prevención y control integrados de la contaminación descansaría sobre tres pilares:

- 1) los sistemas integrados de autorización de las actividades contaminantes;
- 2) los sistemas de gestión y auditorías ambientales;
- 3) la promoción de tecnologías limpias mediante el recurso a las mejores técnicas disponibles (*best available techniques*).

Sin embargo, esta tríada se convierte en esencial para una aplicación correcta de un conjunto de disposiciones europeas que se han aprobado después de la **Directiva 96/61 (PCIC)**, especialmente las que tratan sobre el comercio de derechos de emisiones, la responsabilidad o la información medioambiental.

Algunas disposiciones

Directiva 2003/87/CE, de 13 de octubre, por la cual se establece un régimen para el comercio de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad; Directiva 2004/35/CE, de 21 de abril, sobre responsabilidad medioambiental con relación a la prevención y la reparación de daños ambientales, y Directiva 2003/4/CE, de 28 de enero, relativa al acceso del público a la información medioambiental.

Además, la Directiva PCIC entra también en contacto con un gran número de directivas, reglamentos y otras políticas comunitarias en materia de medio ambiente.

Es lógico que ante todo este engranaje normativo e institucional exista una cierta preocupación en los sectores industriales por el coste económico y el aumento de las "cargas administrativas" que puede representar.

Ved también

Podéis ampliar este tema en el módulo "La protección estatal del medio ambiente".

Así, y casi de manera simultánea, las **industrias europeas** (las previstas en el anexo de la directiva) deben **aplicar** una triple normativa:

- 1) Los planes nacionales de intercambio de los derechos de emisión de CO₂.
- 2) Los documentos técnicos de referencia (BREF).
- 3) La Directiva 2005/32/CE, por la cual se establece un marco para el establecimiento de requisitos de diseño ecológico aplicables a los productos que utilizan energía.

El sector industrial en la Directiva 2005/32/CE

La Directiva 2005/32/CE destaca porque reconoce un papel importante a la autorregulación del sector industrial: le reconoce que puede facilitar un progreso rápido y que permite la adaptación flexible y adecuada a las opciones tecnológicas y a los aspectos sensibles del mercado.

Codificación de la Directiva 96/61/CE

La Directiva 2008/1/CE codifica la Directiva 96/61/CE, a la que sustituye debido a los cambios que había sufrido por disposiciones posteriores que incidían en su contenido. Se trata, pues, de una modificación formal en la que se agrupan en un único acto la Directiva original y sus modificaciones posteriores, sin cambios de las disposiciones fundamentales.

La Directiva 2008/1/CE, de prevención y control integrados de la contaminación (PCIC)

La Directiva PCIC tiene su **origen** en un texto elaborado por la **Comisión Europea en el año 1993**. Esta propuesta de texto seguía, en muy buena medida, los planteamientos de la ley británica de protección ambiental del año 1990 (*Environmental protection act*), la cual preveía un sistema de control integrado de la contaminación en el que la técnica del permiso incorporaba estándares o criterios tecnológicos y, además, tenía muy en cuenta los estándares de calidad ambiental.

Ahora bien, este planteamiento inicial fue muy criticado por algunos Estados (por ejemplo, Alemania), que defendían un establecimiento obligatorio de valores límite de emisión, con independencia de cualquier otra circunstancia. Por otra parte, Estados como Gran Bretaña representaban una concepción que, más allá de la protección, perseguía la calidad medioambiental, lo cual significaba tener en cuenta las especificidades técnicas y geográficas de las instalaciones de manera individualizada, además de consideraciones económicas.

En el fondo subyacía un conflicto entre diferentes enfoques en la forma de determinar los estándares ambientales.

Enfoques sobre estándares de control de la contaminación

Con relación a las normas o estándares de control de la contaminación, hay que distinguir dos enfoques diferentes:

- El modelo alemán hace referencia a normas de emisión para las fuentes puntuales de contaminación (por ejemplo, sólo se permiten emisiones hasta un umbral determinado).
- El modelo inglés se refiere a normas de inmisión u objetivos de calidad de los diferentes medios (es decir, concentraciones máximas admisibles de sustancias contaminantes en el medio) con independencia de la fuente de contaminación.

Este último criterio se relaciona directamente con la capacidad asimiladora del entorno, mientras que el primero se basa en la determinación de los niveles máximos de contaminación permitidos en la emisión de sustancias, en función de las posibilidades que ofrece la tecnología.

Por lo tanto, en este último caso, resulta muy importante el recurso a las mejores técnicas disponibles (MTD), ya que serán éstas las que permitirán fijar los valores límite de emisión (VLE).

Sin embargo, la futura directiva ofrecía otras problemáticas, como las **condiciones** que debían establecerse **para el otorgamiento de los permisos y su ámbito de aplicación** (el conjunto de instalaciones que habían de verse afectadas). El resultado final sería una solución de compromiso en donde la determinación de los valores límite de emisión (VLE) se efectuaría a partir de un concepto de origen anglosajón como es el de las **mejores técnicas disponibles** (*best available techniques*/BAT) y no se seguiría el del estado de la técnica (*Stand der Technik*), de origen alemán.

Además, la Directiva PCIC hace finalmente referencia también a las normas de calidad medioambientales, aunque sólo se puede recurrir a ellas en los casos que impliquen la imposición de más exigencias protectoras.

El enfoque de la **política integrada en el tratamiento de la contaminación** responde a un **cambio radical** en la manera de abordar el control de la contaminación ambiental de origen industrial.

Se trata de una conversión del tratamiento tradicional medio por medio que dominó durante más de veinte años (durante la primera etapa del derecho ambiental), que establecía regímenes separados de control de la contaminación para el aire, el agua o el suelo –pero con consecuencias negativas para los medios no previstos; hay que señalar que esto dejaba también un amplio margen de decisión a favor de la industria contaminante (la tentación de los beneficios económicos para contaminar más un medio que otro). Se trataba de una visión no holística o deficitaria con respecto al medio ambiente.

Hasta ahora, se trataba de una visión que no preveía la interconexión existente entre los medios naturales.

Por ejemplo, la contaminación del agua (de los ríos) se transmite posteriormente al suelo o al mar; del mismo modo la contaminación del aire puede afectar al suelo y, por lo tanto, a la vegetación, etc.

El régimen integrado se fija sobre los efectos o el impacto de los procesos industriales sobre los diferentes medios naturales o el ambiente visto como uno "todo" (lo que equivale a una visión holística, la misma que inicialmente se aplicó en la medicina con respecto al tratamiento de las causas de algunas enfermedades).

Objeto y ámbito de aplicación de la Directiva 96/61 PCIC

La Directiva PCIC (IPPC en su acrónimo inglés) somete a autorización las actividades industriales y agrícolas que presentan un elevado potencial de contaminación. Este permiso sólo puede concederse si, como veremos, se reúne una serie de condiciones medioambientales, de manera que las empresas asuman por sí mismas las tareas de prevención y reducción de la contaminación que puedan llegar a causar.

Objeto

La prevención y el control integrados de la contaminación se refieren a las actividades industriales y agrícolas con un elevado potencial de contaminación, nuevas o existentes, como se definen en el Anexo I de la Directiva (industrias de actividades energéticas, producción y transformación de metales, industria mineral, industria química, gestión de residuos, crianza de animales, etc.). Son las mismas actividades que encontramos recogidas en las normas catalana y estatal de transposición, Ley 3/1998 y 16/2002, respectivamente. La finalidad no es otra que abarcar "un elevado grado de protección del medio ambiente en su conjunto".

Tal como hemos señalado antes, la Directiva PCIC encuentra su fundamento jurídico en la **protección medioambiental**, aunque su aplicación debe tener en cuenta otros objetivos comunitarios, como la competitividad de la industria en favor del desarrollo sostenible.

Para conseguir esta finalidad, se establece un sistema de permisos –**autorización ambiental integrada** (AAI)– que se extiende a ciertas categorías de instalaciones industriales: los órganos administrativos competentes deben analizar de manera integral y global el potencial contaminante y de consumo de la instalación correspondiente.

Autorización ambiental integrada

La característica principal de la AAI es el enfoque integral, finalidad que se obtiene mediante la refundición en un acto único de todas las autorizaciones que hasta la aprobación de la directiva se requerían para la puesta en marcha de una instalación industrial contaminante.

La Directiva PCIC tiene por objeto la prevención y reducción integradas de la contaminación provenientes de las actividades que figuran en el anexo I (anexo I de la Ley catalana 3/1998 y también I de la Ley estatal 16/2002), con la finalidad de alcanzar "un elevado grado de protección del medio ambiente en su conjunto".

La consecución correcta de este objetivo exige que los titulares de las instalaciones hayan de adoptar todas las medidas preventivas apropiadas para hacer frente a la contaminación, en especial mediante la **aplicación de las MTD**.

Sin embargo, además, la Directiva PCIC dispone también una **obligación de futuro** consistente en el compromiso, una vez **cese la actividad**, de tomar las medidas necesarias para evitar cualquier riesgo de contaminación y para que el lugar de la explotación vuelva a quedar en un "estado satisfactorio".

Principalmente la administración competente garantizaría el cumplimiento de estos principios a la hora de establecer las condiciones del permiso.

Existe, pues, una **obligación para la administración** de tener la certeza de que las condiciones establecidas son las más adecuadas para las finalidades propuestas y que, además, se podrán llevar a cabo.

Una posible negligencia o falta de diligencia en la supervisión del cumplimiento de las obligaciones mencionadas podría dar lugar a una responsabilidad administrativa posterior, especialmente atendiendo a los posibles daños ambientales que podrían emerger una vez hubiera acabado la explotación de la instalación industrial.

Ámbito de aplicación

Cabe señalar que la Directiva PCIC resulta aplicable a las **instalaciones de nueva implantación** previstas en el anexo I desde el 30 de octubre de 1999.

También a partir del 30 de noviembre del 2007 es aplicable a las instalaciones que ya estuvieran en funcionamiento antes de octubre de 1999. El 30 de noviembre del 2007 era la fecha límite para las **instalaciones existentes** que tengan el permiso correspondiente y hayan tomado las medidas adecuadas de prevención mediante la aplicación de las mejores técnicas disponibles.

Por lo tanto, no se trataba de limitarse a conceder/obtener la autorización ambiental integrada (AAI) antes del 30 de octubre del 2007 y otorgar, entonces, un plazo adicional para ajustarse a la PCIC.

La trasposición de la Directiva PCIC. La ley estatal 16/2002 y la ley catalana 3/1998

La Directiva PCIC se ha traspuesto al ordenamiento español mediante la ley estatal 16/2002, de julio.

Teniendo en cuenta esta fecha queda claro que el legislador **excedió el plazo previsto** en la norma europea (30 de octubre de 1999), e incluso se llegó al extremo de que España fue objeto de una sentencia de incumplimiento dictada por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas antes de aprobar definitivamente la ley.

El retraso de la ley estatal, sin embargo, no impidió que con anterioridad algunas comunidades autónomas (CA) aprobaran textos legales que, en muy buena medida, recogían los planteamientos contenidos en la Directiva PCIC. Entre aquéllos, y con carácter primigenio dentro de la normativa española, hay que destacar la **Ley catalana 3/1998**, de 27 de febrero, de la Intervención Integral de la Administración Ambiental.

Legislación autonómica

El conjunto de comunidades autónomas ha legislado también en la materia. Así, podemos destacar: País Vasco (Ley 3/1998, General de Protección del Medio Ambiente); Galicia (Ley 1/1995, de Protección Ambiental, y Ley 8/2002, de Protección del Ambiente Atmosférico); Andalucía (Ley 7/2007, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental); Cantabria (Ley 17/2006, de Control Ambiental Integrado); la Rioja (Ley 5/2002, de Protección del Medio Ambiente); Murcia (Ley 4/2009, de Protección Ambiental Integrada); Comunitat Valenciana (Ley 7/2006, de Prevención de la Contaminación y Calidad Ambiental); Aragón (Ley 7/2006, de Protección Ambiental); Castilla-La Mancha (Ley 4/2007, de Evaluación Ambiental); Castilla y León (Ley 11/2003, de Prevención Ambiental); Canarias (Ley 1/1998, de Régimen Jurídico de Actividades Clasificadas y Espectáculos Públicos); Navarra (Ley Foral 4/2005, de Intervención para la Protección Ambiental); Islas Baleares (Ley 16/2006, de Régimen Jurídico de las Licencias Integradas de Actividad); Comunidad de Madrid (Ley 2/2002, de Evaluación de Impacto Ambiental).

Esta ley, a la cual nos iremos refiriendo, no sólo ha traspuesto la Directiva PCIC, sino que ha dejado sin aplicación en Cataluña el Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas del año 1961.

Con todo, la ley 16/2002, debido a su **carácter básico**, incide en algunos aspectos, primordialmente de carácter procedimental, contenidos en la normativa catalana. En el resto, las comunidades autónomas tienen un **amplio margen de maniobra** con respecto a los aspectos sustantivos en el otorgamiento de las autorizaciones ambientales integradas correspondientes.

Anexo

En este anexo –que reproduce la ley estatal y la autonómica catalana de trasposición– se recoge un amplio abanico de actividades e instalaciones en función de los diferentes valores que se tienen en cuenta. Por ejemplo, industrias de papel y cartón con una capacidad de producción superior a veinte toneladas diarias, o instalaciones para la cría de cerdos que dispongan de más de dos mil emplazamientos para cerdos de cría (de más de treinta kilos), etc.

Llei 3/1998 de la intervenció integral de l'Administració ambiental 

Modificaciones a la Ley

La Ley 3/1998 ha sido objeto de varias modificaciones que debemos tener en cuenta. Principalmente, por las leyes 1/1999, 13/2001 y 12/2006.

Sentencia de incumplimiento y comunicación

Se trata de la sentencia de 7 de marzo del 2002, asunto C-29/01, Comisión contra España. Sin embargo, en la Comunicación del año 2003 sobre los avances en la aplicación de la Directiva PCIC, la Comisión destacaba el hecho de que muy pocos Estados miembros consiguieron respetar el plazo para incorporar la directiva.

Las autorizaciones deben perseguir dos objetivos claros:

- 1) evitar o, cuando eso no sea posible, reducir la contaminación;
- 2) conseguir una elevada protección del medio ambiente en su conjunto.

Para alcanzar estos objetivos, las comunidades autónomas pueden ampliar, por ejemplo, el ámbito de aplicación de la AAI a otras actividades, y también establecer actuaciones adicionales en su otorgamiento.

Si comparamos el artículo 21 de la ley estatal 16/2002 con el artículo 21 de la ley 3/1998 notaremos las diferencias siguientes:

- Establecen plazos diferentes para resolver la solicitud de autorización ambiental: diez y seis meses, respectivamente.
- Otorgan diferentes efectos jurídicos a la falta de resolución: silencio negativo y positivo, respectivamente.

Síntesis del artículo 21 de la Ley 3/1998

1. La resolución se dicta en un plazo máximo de seis meses a contar desde la fecha de presentación de la solicitud. Excepcionalmente, atendiendo a la complejidad del expediente, el órgano ambiental competente puede prorrogar este plazo mediante una resolución motivada.
2. El plazo permanece interrumpido en caso de que se pida enmienda o mejora de la documentación y se reanuda una vez enmendada.
3. Pasado el plazo establecido, si no ha recaído ninguna resolución sobre la solicitud presentada, se entiende que es otorgada.
4. La autorización otorgada por acto presunto en ningún caso genera facultades o derechos contrarios al ordenamiento jurídico y, particularmente, sobre el dominio público.

1.1.6. Las mejores técnicas disponibles en la prevención y el control integrados de la contaminación

Antecedentes y cambio de paradigma

El establecimiento de estándares tecnológicos con respecto a la autorización de industrias ha sido el instrumento clásico de intervención administrativa en la lucha contra la contaminación.

Es cierto, recordémoslo, que el **permiso administrativo** (autorización o licencia, según la administración concedente) de las instalaciones industriales obedece, en su **origen** (siglo XIX), no tanto a una necesidad de garantizar una reducción de la contaminación como a asegurar una estabilidad a las inversiones llevadas a cabo por los empresarios ante los derechos de vecindad.

De esta manera, el cumplimiento de unos mínimos de protección fijados por la Administración permitía a las industrias operar sobre una base de estabilidad y protección ante las denuncias de los ciudadanos.

Esta contrapartida, tal como hemos visto, ha sido objeto de modulación con el tiempo hasta llegar a un momento –el actual– en el que la explotación industrial está obligada a tener en cuenta no sólo las especificaciones técnicas previstas de manera normativa, sino las que aporta el progreso tecnológico. En este caso, la obligada adaptación a la mejor tecnología disponible encontraría su cobertura jurídica en la cláusula técnica ya mencionada.

Una cláusula que inicialmente se imponía a las instalaciones industriales por razones de policía o seguridad. En la actualidad, sin embargo, son **razones de riesgo** las que amparan aquella cláusula.

Ahora ya no se trata de una simple incorporación tecnológica, sino de perfilar, para cada instalación concreta, las mejores técnicas disponibles que resulten adecuadas para una mayor protección del medio ambiente y una reducción de los riesgos que, de manera obligada, se deben ver desde una perspectiva global.

Por lo tanto, tal como veremos, existe un cambio de paradigma consistente en adoptar una nueva y mejor tecnología disponible, no por una imposición concreta, sino por una **obligación general** de incorporarla y que tiene como destinatarios a los **sujetos emisores**.

La complejidad técnica de las actividades industriales con incidencia ambiental exige que, en muchos casos, las **leyes** se limiten a mencionar unos principios rectores y que remitan el detalle de la regulación a un **desarrollo reglamentario** posterior.

Mayor problemática ofrece, en cambio, la **remisión** que a menudo se hace desde la norma reglamentaria a **normas técnicas** elaboradas por entidades privadas. Por ejemplo, Aenor –Asociación Española de Normalización– elabora las normas UNE –«una norma española». Estas normas pueden consistir en una trasposición o traducción de otras normas elaboradas por organismos internacionales de normalización como la ISO –Organización Internacional de Estandarización, en inglés, International Organization for Standardization–, que elabora las conocidas normas ISO, u organizaciones europeas como el CEN

–Comité Europeo de Normalización–, que establece las normas EN. La remisión a normas técnicas significa que pasan a dotar de contenido la norma jurídica, una cuestión problemática que también aparece en la determinación de las mejores técnicas disponibles, tal como veremos en el apartado siguiente.

¿Qué significa una norma ISO?

El término *ISO* se utiliza para hacer referencia a la organización y a sus normas. Contra lo que podría parecer no es una sigla, sino que encuentra su origen en una palabra griega que significa 'igual'. Este vocablo resulta muy adecuado, ya que la ISO busca principalmente la estandarización a escala internacional.

La ISO (Organización Internacional de Estandarización)

La ISO empieza su actividad poco después de la Segunda Guerra Mundial. Se trata de un organismo internacional no gubernamental con sede en Ginebra, con más de cien agrupaciones o países miembros. Los países están representados en la ISO por las autoridades o entidades designadas dentro de estos mismos países para realizar las funciones de normalización o estandarización, que pueden ser tanto organismos públicos, como entidades privadas con reconocimiento público. Entre las más conocidas podemos mencionar las siguientes: Asociación Española de Normalización y Certificación (Aenor-España), American National Standards Institute (ANSI-EUA), Association Française de Normalisation (AFNOR-Francia), Deutsches Institut für Normung (DIN-Alemania).



Las mejores técnicas disponibles en la prevención y el control de la contaminación

Acertadamente, se ha dicho que la aplicación de las MTD constituye la piedra angular del sistema comunitario de control integrado de la contaminación.

Efectivamente, el planteamiento de la directiva no deja de ser atrevido, ya que establece los VLE a partir, precisamente, de las MTD, lo cual les da una posición destacada en la determinación del contenido de los permisos.

Es decir, las MTD, previamente definidas, determinarán los valores límite de emisión.

Esto significa conceder un *carácter* permanentemente **abierto** a estos VLE en función de las MTD, las cuales, sin embargo, no se caracterizan por su naturaleza estática, ya que están en proceso de formulación constante. Se prescinde, además, del entorno o medio objeto de la inmisión y se centra toda la atención sobre la emisión, a menos que se establezcan normas de calidad ambiental.

Hay que subrayar también la relevancia de los VLE por su incidencia no sólo en el conjunto del medio ambiente, sino también en la **salud** de las personas. Este último aspecto se contiene expresamente en la ley española pero no, en cambio, en la Directiva PCIC.

Definición de las mejores técnicas disponibles

Las mejores técnicas disponibles son definidas del modo siguiente:

La "[...] fase más eficaz y avanzada de desarrollo de las actividades y de sus modalidades de explotación, que demuestren la capacidad práctica de determinadas técnicas para constituir, en principio, la base de los valores límite de emisión destinados a evitar, o cuando esto no sea practicable, reducir en general las emisiones y su impacto en el conjunto del medio ambiente y de la *salud de las personas*".

Directiva PCIC (artículo 2.12). Ley catalana 3/1998 y la ley estatal 16/2002, artículo 3.ñ. En cursiva el añadido de la norma española

Por su parte, cada uno de los diferentes vocablos que integran esta definición son también objeto de una definición singularizada en el mismo artículo. De este modo, debe entenderse por:

- Técnicas:

"[...] la tecnología utilizada junto con la manera en la que la instalación esté diseñada, construida, mantenida, explotada y paralizada".

- Disponibles:

"[...] las técnicas desarrolladas a una escala que permita la aplicación en el contexto del sector industrial correspondiente, en condiciones económicas y técnicamente viables, teniendo en cuenta los costes y los beneficios, tanto si las técnicas se utilizan o se producen en el Estado miembro correspondiente como si no, siempre que el titular pueda tener acceso a ellas en condiciones razonables".

- Mejores:

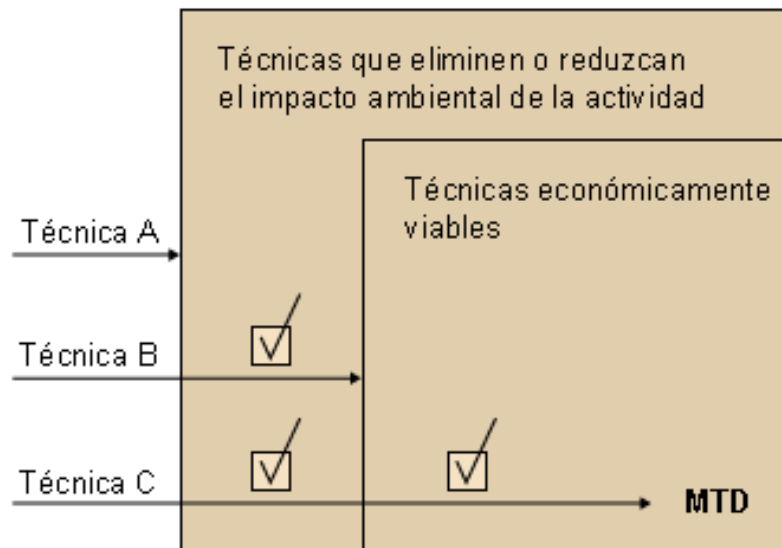
"[...] las técnicas más eficaces para conseguir un alto nivel general de protección del medio ambiente y de la salud de las personas".

Los **criterios** que deben cumplir las técnicas elegidas para ser definida como MTD son:

- Unos niveles de **emisión** por debajo del nivel máximo permitido.
- Un **coste** por debajo del coste máximo viable que puede soportar la actividad.
- Un **consumo** sostenible de recursos naturales.

Las mejores técnicas disponibles

Técnicas existentes



Fuente: Departamento de Medio Ambiente

Las MTD no se refieren a una instalación en concreto, sino a un **sector industrial determinado**, de manera que las MTD pueden variar de una instalación a otra en función de que los costes y beneficios también puedan hacerlo.

Las MTD deben servir para **prevenir todo tipo de contaminación**, lo cual significa que se debe dejar de tener en cuenta cada medio natural de manera aislada y que, lógicamente, la definición o elaboración de una MTD será más difícil.

En consecuencia, las condiciones de funcionamiento y la definición de los VLE deberían resultar más exigentes. Además, las MTD se caracterizan por unas notas que incluyen aspectos tecnológicos, si bien no son los únicos, ya que también desempeñan un papel muy destacado los aspectos relativos a la gestión medioambiental (por ejemplo, la gestión de residuos).

Hay que señalar que en el caso español, el artículo 8.1 de la ley PCIC prevé que la Administración general del Estado elabore unas guías sectoriales sobre las MTD y las aplique para determinar los valores límite de emisión.

Las mejores técnicas disponibles y los valores límite de emisión

Para establecer los VLE, la Directiva PCIC prevé varias posibilidades.

En primer lugar, los VLE se pueden establecer a **escala comunitaria** para las instalaciones previstas en el anexo I y para las sustancias referidas en el anexo III.

En segundo lugar, a falta de VLE comunitarios, pasan a ser aplicables –para las instalaciones enumeradas en el anexo I–, los VLE que se fijan en las **directivas** enumeradas en el anexo II y en otras disposiciones europeas. Se trata, en este último caso, de **VLE mínimos** para productos como el amianto o el cadmio, o para instalaciones para la incineración de residuos municipales o grandes instalaciones de combustión.

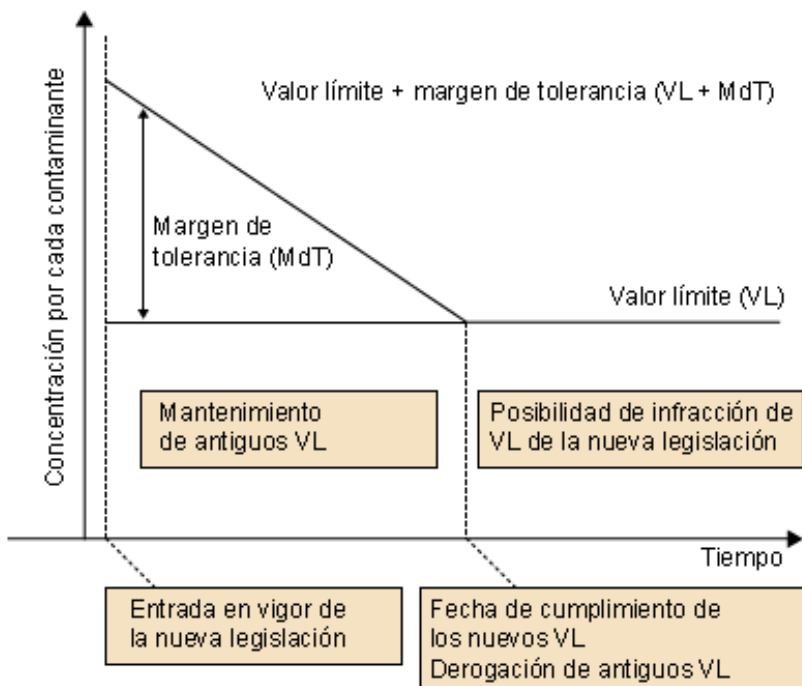
Ejemplos

La Directiva 88/609 establece VLE para las emisiones al aire y la Directiva 89/369 para residuos municipales.

En tercer lugar, la legislación de cada **Estado miembro** puede establecer los VLE tomando en consideración la información sobre las MTD. Pero nada impide, antes al contrario, que las **comunidades autónomas** puedan disponer unos VLE **más estrictos** que los contenidos en la normativa estatal o europea.

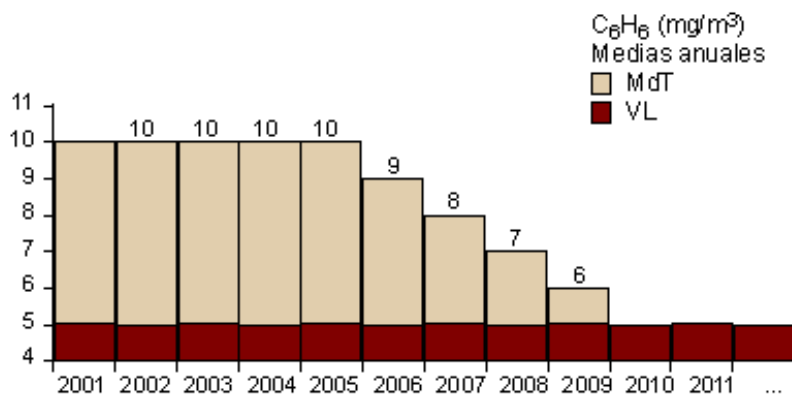
En todo caso, la imposición de unos VLE más estrictos no puede ser inmediata, sino que debe haber un período de adaptación con un **margen de tolerancia** (MdT) con respecto a la aplicación de los antiguos VLE, durante el cual gradualmente deben acabar confluyendo con los nuevos VLE.

Esquema del significado del margen de tolerancia



Fuente: Departamento de Medio Ambiente

Evolución del VL + MdT anual del benceno para la protección de la salud humana



Fuente: Departamento de Medio Ambiente

Tal como se ha dicho, para el establecimiento de los VLE se pueden tener en **cuenta tres niveles**: el de la autoridad competente para el permiso (autonómica), el nacional y el comunitario.

En todos ellos el fundamento para la fijación de los VLE será el de las MTD. Se trata, pues, de un concepto abierto que necesita de concreción.

Por ello las normas técnicas podrían haber sido uno de los elementos que podría haberse tenido en cuenta, tema que tratamos en el apartado siguiente.

No obstante, el legislador comunitario ha considerado otra opción, que se sustenta en el procedimiento de **intercambio de información** previsto en el artículo 17 de la **directiva**:

"La Comisión organizará un intercambio de información entre los Estados miembros y las industrias correspondientes en torno a las mejores técnicas disponibles, sus prescripciones de control y su evolución y, si procede, elaborará guías sectoriales sobre éstas y su aplicación. La Comisión publicará cada tres años los resultados de los intercambios de información".

Este importante precepto normativo se refleja en el artículo 8.1 de la **ley 16/2002**, que dice lo siguiente:

"La Administración general del Estado suministrará a las comunidades autónomas la información que tenga en su poder sobre las mejores técnicas disponibles, sus prescripciones de control y su evolución y, si procede, elaborará guías sectoriales sobre éstas y su aplicación para la determinación de los valores límite de emisión".

Esta información en gran medida resulta del procedimiento de información que se desarrolla a escala europea y que corresponde gestionar únicamente a los Estados miembros –independientemente de la participación que, si se da el caso, pueda establecerse con las entidades territoriales que integran aquellos

Normas técnicas

Las normas técnicas permiten la uniformidad de productos o servicios y fomentan el comercio internacional. Por regla general son normas elaboradas por consenso en el sector privado y, por lo tanto, son voluntarias.

Estados. La Directiva PCIC obliga a estos mismos Estados a velar por que las autoridades competentes –las comunidades autónomas en el caso español– estén al corriente o sean informadas de las mejores técnicas disponibles.

Hay que indicar que en el caso español, la autoridad responsable del intercambio de información es el Ministerio de Medio Ambiente.

Sin embargo, en el ámbito de la Unión Europea y con la finalidad de dar el apoyo científico y técnico necesario para la consecución de los intercambios de información, se creó la **Oficina Europea para la Prevención y el Control de la Contaminación** (Institute for Prospective Technological Studies/IPTS). De esta manera, la oficina debe organizar las reuniones de los grupos técnicos de trabajo (*technical working groups/TWG*), que se encargan de elaborar los documentos técnicos de referencia sobre las MTD. Estos documentos reciben el nombre de **BREF**, sigla de *best available technique reference document*.

De acuerdo con la definición que antes hemos visto de las MTD, los BREF no se elaboran sobre una instalación industrial concreta, sino en el contexto del **sector industrial** correspondiente.

Hay dos **tipos** de BREF:

- Los de carácter horizontal, no específicos para una actividad, sino referentes a procesos de gestión que se dan en diferentes tipos de actividades.
- Los de carácter vertical, que tienen como objeto la regulación específica de actividades o sectores.

Los BREF ayudan, pues, a una armonización técnica. Aunque no tienen vinculación jurídica, sí que ayudan a definir el contenido de las condiciones que deberá cumplir la instalación para obtener el permiso correspondiente.

Ahora bien, en ningún caso se puede considerar que el seguimiento de los BREF constituya un tipo de validación de las MTD, tal como da a entender el artículo 12 de la ley catalana 3/1998:

"La finalidad de la autorización ambiental es: a) Prevenir y reducir en origen las emisiones en la atmósfera, el agua y el suelo que produzcan las actividades correspondientes, incorporar las *mejores técnicas disponibles validadas por la Unión Europea* y, al mismo tiempo, fijar las condiciones para una gestión correcta de estas emisiones".

En síntesis:

Oficina Europea para la Prevención y el Control de la Contaminación

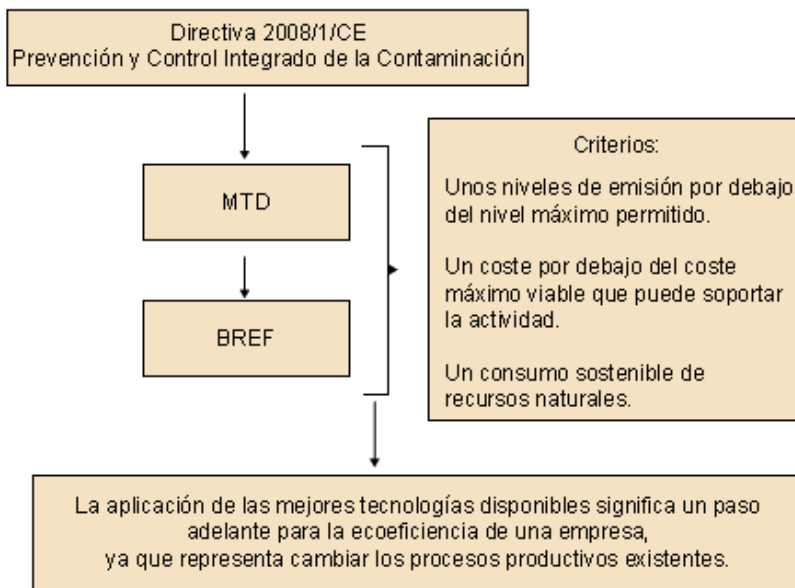
Esta oficina tiene la sede en el Instituto de Prospectiva Tecnológica de Sevilla, que se encuentra en la isla de la Cartuja. Por este motivo el procedimiento para el intercambio de información recibe, dentro del argot comunitario, el nombre de "proceso Sevilla".



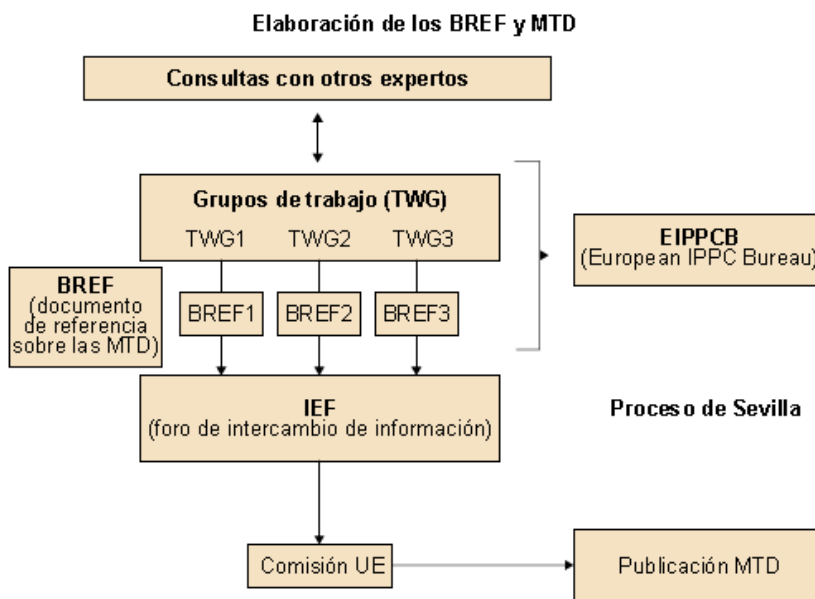
Ubicación de la Oficina Europea para la Prevención y el Control de la Contaminación en España

Las mejores técnicas disponibles

Las MTD en la PCIC



Proceso de elaboración de BREF y MTD



Documentos técnicos de referencia y normas técnicas

La referencia que hemos hecho de los BREF obliga a tratarlos y a considerar si estos documentos se pueden tomar como normas técnicas. Al fin y al cabo, estas normas son instrumentos que sirven para divulgar los conocimientos técnicos.

Asimismo, resulta también de interés tratar el papel de la normalización europea con relación a la Directiva PCIC.

Hay que reconocer que en el ámbito de la *política comunitaria* sobre medio ambiente se reconoce la importancia de la **normalización**. Un ejemplo lo encontramos en la progresiva potenciación de la normalización europea como instrumento privilegiado en la protección medioambiental, especialmente en pro de una reducción de los efectos en el medio ambiente de productos y servicios que van desde la extracción de materias primas hasta la producción, la distribución, el uso y la gestión de residuos.

El **Comité Europeo de Normalización (CEN)**, en el que no participan todos los organismos de normalización de los Estados que integran la Unión Europea, lleva a cabo la normalización europea de manera principal.

En este sentido, la normalización puede actuar en diferentes frentes.

Por una parte, en el componente y diseño ecológico de los productos, por ejemplo, para reciclarlos.

Por otra, para elaborar métodos de ensayo para medir y controlar la contaminación (por ejemplo, en el análisis de las aguas).

Con mucha razón, la Comisión Europea ha dicho que si no se dispusiera de métodos de medición normalizados, no habría compatibilidad ni comparabilidad posibles entre los datos sobre calidad ambiental recogidos en el conjunto de la Unión Europea. En estos casos nos encontramos con lo que vienen a llamarse *normas de base científica y técnica*, las cuales se deben distinguir de aquellas otras denominadas *normas de gestión* y que también se han elaborado en el seno de los organismos de normalización.

Ahora bien, hay que reconocer que las **normas** relativas a procesos **industriales** –a diferencia de las de productos– han sido objeto de una **escasa atención** por parte de los organismos de normalización, incluidos los europeos.

Normas técnicas

Su función dentro del ámbito de los productos y procesos industriales es muy destacada, especialmente a partir de la llamada *política comunitaria* del "nuevo enfoque" y el "enfoque global", que ha significado la creación de un espacio técnico común europeo para los productos industriales.

Ejemplo

Son célebres las normas ISO de las series 9000 sobre gestión de la calidad y 14000 con respecto a la gestión medioambiental.

Una **diferencia** clara que puede observarse **entre las normas técnicas y los BREF** es que estos últimos se elaboran dentro del marco institucional de la Comunidad Europea y no en ámbitos estrictamente privados (recordemos que las normas técnicas las elaboran entidades privadas, como el Comité Europeo de Normalización o CEN).

Otra diferencia que se observa es el **contenido**; los BREF se elaboran con la finalidad de establecer las "mejoras técnicas disponibles", lo cual significa una opción plural que se materializa en la propuesta de varias posibles soluciones; en cambio, una norma técnica sólo puede ofrecer una única posibilidad, ello sin perjuicio de que su adaptación al estado de la técnica de cada momento no le otorgue un carácter eminentemente dinámico.

Sin embargo, normas técnicas y BREF ofrecen una destacada nota común, que es la de un régimen de publicidad criticable. A pesar de la remisión que desde normas jurídicas se hace a este tipo de especificaciones técnicas, su **contenido no aparece publicado en los diarios oficiales**, en los cuales, por razones de seguridad jurídica, aparecen publicadas las normas jurídicas.

En el caso de las normas técnicas, se debe decir que su referencia (no su contenido) aparece publicada en el BOE.

En el caso de los BREF, en cambio, se prevé únicamente la difusión por medio de la web de la Oficina Europea de Prevención y Control Integrados de la Contaminación. Es más, por razones económicas no se plantea publicar estos documentos en papel ni traducirlos a todas las lenguas comunitarias; sólo existe, de momento, la iniciativa de traducir un resumen de los BREF.

Ahora bien, el **requisito de la publicidad resultaría exigible** si tenemos en cuenta que se trata de una información jurídicamente relevante. Efectivamente, los documentos de referencia sobre las MTD son, igual que las normas técnicas, susceptibles de producir efectos jurídicos.

Ciertamente, la multiplicidad de criterios que permiten definir las MTD puede llevar a una situación en la cual la Administración haya establecido reglamentariamente para una instalación unos determinados VLE acordes, por ejemplo, con el estado de la técnica, pero que resulte que aplicando alguna opción prevista en el BREF correspondiente se pueda llegar a unos VLE más reducidos. Ante esta circunstancia, no deja de ser lógico preguntarse si el juez podría no sólo imponer una determinada mejor técnica disponible, sino incluso –siguiendo lo que prevé el BREF– establecer los VLE.

Finalmente, conviene hacer una breve referencia al papel que la normalización técnica puede tener con relación a la Directiva PCIC.



Certificado de gestión ambiental ISO 14001 emitido por Aenor

Ejemplo

Las MTD pueden ser tomadas como una referencia por la Administración en el momento de conceder la autorización ambiental integrada (AAI), o también por un juez al valorar la posible responsabilidad por los daños causados por una instalación industrial o, incluso, controlar el otorgamiento administrativo de la autorización.

El recurso a las normas técnicas en el control integrado de la contaminación se puede extraer de la misma Directiva (anexo IV, núm. 12), que considera que la información publicada por organizaciones internacionales (por ejemplo, los organismos de normalización ISO o CEN) es uno de los aspectos que se deben tener en cuenta en la determinación de las MTD.

Además, la directiva contiene dos preceptos más que permitirían la **aplicación de las normas técnicas**: artículos 9.8 y 18.

En el artículo **9.8** se permite a los Estados miembros fijar "obligaciones particulares" para categorías en prescripciones obligatorias generales (por ejemplo, reglamentos) en lugar de hacerlo para las condiciones del permiso. Estas **prescripciones generales** se pueden fijar de manera explícita en las normas reglamentarias o también mediante la nada infrecuente remisión a normas técnicas.

Por su parte, el artículo **18** prevé que en virtud del procedimiento de intercambio de información, antes comentado, el Consejo –a propuesta de la Comisión– pueda establecer VLE en todo el ámbito europeo para determinados tipos de instalaciones. Pues bien, **hasta que no se aprueben** estos VLE, serían válidos los previstos en las diferentes directivas que se describen en el anexo II de la Directiva PCIC, directivas que establecen un conjunto de exigencias sobre las instalaciones para cuya determinación se prevé la remisión a normas técnicas.

De esta manera, se puede observar que en el contenido de la Directiva PCIC hay, junto con los BREF, un espacio importante de juego para las normas técnicas.

1.1.7. La autorización ambiental integrada

La AAI es un mecanismo de acción ambiental preventiva.

Recordemos que tiene por finalidad **controlar las emisiones** que las actividades potencialmente más contaminantes pueden realizar en diferentes medios –atmósfera, agua y suelo–, incluidos los residuos. Se trata de obtener un único permiso en el que se fijan las condiciones requeridas para evitar, o como mínimo reducir, los efectos nocivos que las emisiones puedan ocasionar en los elementos mencionados.

Un nuevo modelo de autorización

Tradicionalmente, la técnica autorizatoria se ha utilizado para regular la actividad económica llevada a cabo por los particulares. No obstante, en el ámbito ambiental esta técnica presenta una complejidad extrema, al ir acompañada de numerosas cláusulas accesorias, debidas a los avances tecnológicos constantes, que conceden un amplio margen de discrecionalidad a las autoridades administrativas.

En este sentido, al hablar de las MTD, hemos observado que la expresión *mejores técnicas disponibles*, a modo de cláusula técnica, es una auténtica condición legal que ejerce su fuerza vinculante con relación a las instalaciones previstas en la directiva y sometidas a la ley de PCIC.

La **cláusula técnica** no es una remisión a reglamentaciones jurídicas futuras que se irán modificando ante cada avance científico-técnico y que alterarán los VLE que regían cuando se dictaron los actos de autorización.

Se trata, pues, de un concepto jurídico indeterminado con la particularidad de poder ofrecer múltiples concreciones que, además, se irán readaptando al hilo de las innovaciones que se vayan produciendo. De esta manera, resulta que el régimen jurídico de cada autorización se emancipa desde el mismo momento de su otorgamiento.

Cláusula técnica

Se trata de una exigencia de adaptación –mejora– incorporada al título habilitante (la autorización) y que los transforma de manera constante.

Evidentemente, este enfoque implica un cambio radical sobre la situación anterior y supone **consecuencias jurídicas** importantes para los titulares de las instalaciones industriales sometidas a la PCIC.

Una de ellas es, sin duda, la referente al **régimen de revocación de autorizaciones** por razones vinculadas a la protección medioambiental. En el nuevo régimen de la PCIC, la adaptación del título habilitante a las MTD, a las nuevas circunstancias, no vendrá motivada por cambios normativos, sino por la mera existencia del cambio tecnológico. Pero además, y aquí reside en gran parte la complejidad de la PCIC, la AAI de una instalación industrial no sólo deberá tener en cuenta las MTD –para lo que no será suficiente con atender los BREF–, sino que también deberá tomar en consideración las características técnicas de la instalación, su situación geográfica y las condiciones ambientales locales.

Cuesta creer que todo esto no atribuya a la Administración un margen de discrecionalidad técnica amplio que difícilmente podrá ser controlado por la jurisdicción contenciosa administrativa.

El régimen de intervención integral recoge de manera inequívoca un modelo de aplicación que delimita un conjunto de actividades enumeradas en las listas anexas de la Directiva PCIC y de las leyes que la trasladan.

Sin embargo, es necesario tener también en cuenta qué sucede con las actividades que con anterioridad se encontraban incluidas en el Reglamento de actividades clasificadas y **que la directiva no prevé.**

El caso catalán

Así, en la Ley 3/1998 de la Intervención Integral de la Administración Ambiental, observamos que tiene un doble ámbito (más extenso que la norma comunitaria).

Por una parte, abarca las actividades e instalaciones de más incidencia ambiental y que son las previstas en la Directiva PCIC.

Por otra, la ley catalana también incluye aquellas actividades que eran objeto del Reglamento de actividades clasificadas.

Ante este amplio abanico de actividades e instalaciones de incidencia ambiental diferente, el legislador catalán ha optado por no conducir toda la intervención ambiental a una única fórmula o procedimiento.

De este modo, en la Ley 3/1998 se regulan tres fórmulas:

- Autorización
- Licencia
- Comunicación

Cada una de estas fórmulas se conecta con segmentos de actividades, que recogen los anexos correspondientes graduadas de mayor a menor incidencia ambiental.

Procedimiento

El procedimiento para la obtención de la **autorización ambiental integrada** es un procedimiento administrativo, algo lógico si tenemos en cuenta que es necesaria y decisiva la participación de la Administración pública –previsiblemente de varias administraciones.

Así pues, el procedimiento de la AAI participa en gran medida en las fases y los trámites esenciales que caracterizan al procedimiento administrativo común. Será sobre este procedimiento donde la legislación sobre la PCIC introducirá sus propias especificidades.

De manera sucinta, el procedimiento para la obtención de la AAI tiene las fases siguientes:

Procedimiento para la obtención de la AAI

Este procedimiento administrativo común se encuentra regulado en la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

- 1) Iniciación
- 2) Instrucción
- 3) Trámite de audiencia y propuesta de resolución
- 4) Finalización del procedimiento

1) Iniciación

El procedimiento se inicia con la solicitud del promotor de la actividad, que debe presentar el **proyecto técnico de la instalación**.

En este proyecto se deberá prestar atención a un conjunto de **datos ambientales** sobre los cuales la normativa es especialmente sensible:

- Materias primas.
- Fuentes de emisión. Niveles y características.
- Tecnología prevista para la corrección o neutralización de las emisiones y, en general, de los efectos ambientales negativos.

La **solicitud** debe presentarse ante el órgano que designe cada **comunidad autónoma** y que, en principio, será también el órgano que deberá tramitar y resolver el procedimiento.

En el caso de Cataluña, la Ley 3/1998 ha optado por un régimen diversificado con tres fórmulas de intervención según el grado de incidencia ambiental de la actividad.

En el primer nivel, el de más incidencia ambiental, se opta por el régimen de **autorización** y queda bajo la competencia de la Administración autonómica y, concretamente, por lo que respecta estrictamente a la tramitación, se crean las oficinas de gestión ambiental unificadas (OGAU).

En cambio, los niveles siguientes de **licencia** y comunicación quedan bajo la órbita municipal.

Este último régimen, el de la **comunicación**, constituye una novedad y se refiere a actividades con una incidencia ambiental baja o casi inexistente. Con relación a estas actividades (por ejemplo, un bar), la ley catalana permite que el municipio pueda optar por mantener el régimen de licencia por medio de ordenanza o bien dejarlo bajo el sistema de comunicación que prevé este texto legal.

La documentación que, en todo caso, debe acompañar a la comunicación, según el artículo 41 de la Ley 3/1998, es la siguiente:

- La descripción de la actividad mediante el proyecto técnico o la documentación técnica.
- La certificación técnica acreditativa de que las instalaciones y la actividad cumplen todos los requisitos ambientales exigibles y otros requisitos preceptivos, de acuerdo con la legislación aplicable para el cumplimiento de los objetivos de la ley.

2) Instrucción

Esta fase constituye la parte central del procedimiento, ya que es cuando se adquiere la información y el conocimiento de los intereses en juego y los efectos potenciales que se pueden derivar de la autorización solicitada.

Esta información se obtiene en unos trámites que son característicos de un gran número de procedimientos administrativos, especialmente de aquéllos en los que la decisión administrativa puede tener incidencia sobre los intereses de terceras personas que estarían legitimadas para comparecer en el procedimiento. Sucintamente, los **trámites** que componen la fase de instrucción son los siguientes:

- Información pública
- Informes técnicos
- Audiencia pública previa a la propuesta de resolución

Se debe destacar la significación especial que tienen los **informes** en el procedimiento de la autorización ambiental integrada. Efectivamente, lo que antes constituía un procedimiento específico que finalizaba con una resolución autorizatoria singular (por ejemplo, una autorización de vertidos para una instalación que también necesitaba otras autorizaciones, como la de emisiones)

La comunicación

Pensemos que el uso de esta fórmula supone la ausencia de todo procedimiento administrativo, ya que el único requerimiento consiste en que el titular de la actividad comunique la apertura a la Administración municipal con una antelación mínima de un mes. En contrapartida, el promotor de la actividad la inicia bajo su propia responsabilidad sin tener ningún título administrativo que lo ampare, a diferencia de lo que sucede en el régimen de licencia.

se integra ahora en un **único procedimiento** como un trámite de éste: como un informe que se envía al órgano administrativo que debe conceder la autorización.

Evidentemente, esto significa dotar de una relevancia especial la emisión de los informes, de manera que pasan a tener un carácter preceptivo y, en ocasiones, vinculante.

Es importante destacarlo, ya que por regla general los informes suelen ser facultativos y no vinculantes.

Los informes más relevantes que se integran en el procedimiento de autorización integrada son los siguientes:

- Informes emitidos por el **ayuntamiento** en cuyo término se haya de ubicar la instalación. Se trata fundamentalmente de dos informes:
 - Un **informe urbanístico**, muy cualificado, ya que en caso de ser negativo, el órgano competente para otorgar la autorización integrada debe dictar resolución, poniendo fin al procedimiento y archivando las actuaciones;
 - Un **informe municipal** sobre la adecuación de la instalación analizada a todos los aspectos que sean de su competencia.

Ley 27/2002 de Urbanismo de Cataluña (artículo 3): definición de desarrollo urbanístico sostenible

"El desarrollo urbanístico sostenible se define como la utilización racional del territorio y el medio ambiente y supone aunar las necesidades de crecimiento con la preservación de los recursos naturales y de los valores paisajísticos, arqueológicos, históricos y culturales, con el fin de garantizar la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras".

- Informes de los órganos que correspondan de la **Administración autonómica**.
- Informe del **organismo de cuenca**. Se trata de un informe de relevancia especial que tiene carácter preceptivo y vinculante. Se emite en aquellos casos en los que la actividad proyectada haya de generar vertidos a las aguas continentales.

En todo caso, determinados informes quedan al margen de la autorización ambiental integrada y, por lo tanto, no se incorporan como trámites de su procedimiento. Se trata de las autorizaciones o concesiones que sean exigibles para la ocupación o utilización del dominio público, con la excepción ya vista de los vertidos al dominio público hidráulico.

3) Trámite de audiencia y propuesta de resolución

La regulación y las exigencias de este trámite son, sustancialmente, las propias que prevé la legislación de procedimiento administrativo.

En todo caso, interesa destacar el papel que desempeñan los órganos que emiten los informes que hemos comentado en el apartado anterior especial. Así, se establece que las alegaciones que sean realizadas en el trámite de información pública serán trasladadas, junto con la propuesta de resolución, a los **órganos competentes** para emitir informes vinculantes en trámites anteriores, a fin de que, en el plazo máximo de quince días, manifiesten aquello que estimen conveniente y que igualmente tendrá carácter vinculante en los aspectos referidos en materias de su competencia.

4) Finalización del procedimiento

La **resolución** expresa del procedimiento admite en buena lógica tres posibles contenidos:

- La denegación motivada de la solicitud.
- El otorgamiento de la autorización en los mismos términos en los que se planteó en el proyecto presentado por el solicitante.
- El otorgamiento de la autorización, pero no en los términos presentados en el proyecto, sino de acuerdo con las exigencias y condiciones adicionales, por regla de carácter técnico, que pueda añadir la Administración. Esta posibilidad es la más habitual. Cabe recordar aquí que el contenido de la AAI es fundamentalmente de **carácter técnico**, no jurídico, lo cual otorga un margen de discrecionalidad amplio a la Administración con el fin de concretar las referencias que prevé la normativa:
 - Valores límite de emisión basados en las mejores técnicas disponibles.
 - Procedimientos y métodos para la gestión de residuos.
 - Sistemas para el tratamiento y control de todo tipo de emisiones.
 - Medidas relativas a las condiciones de explotación en situaciones diferentes de las normales que puedan afectar al medio ambiente, como los casos de puesta en funcionamiento, escapes, fallos de funcionamiento, paros temporales o cierre definitivo.

Conviene destacar que la regulación actual prevé la posibilidad de que la AAI pueda incluir **excepciones temporales** de los VLE aplicables, siempre que el titular de la instalación presente alguna de las medidas siguientes:

- Un plan de rehabilitación que garantice el cumplimiento de los VLE en el plazo máximo de seis meses.

- Un proyecto que implique una reducción de la contaminación.

La falta de resolución expresa nos sitúa ante la figura del **silencio administrativo**, situación que, siguiendo la Directiva PCIC, supone entender denegada la autorización. Evidentemente, esta opción por el **silencio negativo** también la recoge la ley estatal 16/2002 de PCIC; concretamente dice que pasado el plazo máximo de diez meses sin haberse notificado resolución expresa, se podrá entender desestimada la solicitud presentada.

En cambio, y de manera un poco sorprendente y no exenta de críticas, la **ley catalana 3/1998** opta por la vía del **silencio positivo**, aunque eso pueda suponer la apertura de actividad de una incidencia medioambiental elevada y, además, a pesar de la contradicción que ello significa con lo que prevé la directiva.

1.1.8. La disciplina ambiental

Como se ha ido viendo, la prevención y el control integrado de la contaminación significan una intervención administrativa de carácter previo que se articula en torno a la autorización.

Junto con esta **actividad administrativa** de naturaleza preventiva, opera también otra, de **carácter posterior**, que incide sobre las actividades e instalaciones ya autorizadas.

Esta actividad, dotada también de su propio **instrumentario jurídico**, recibe el nombre de *disciplina ambiental*. Los instrumentos a los cuales nos referimos son tres:

- La inspección o el control ambiental
- La intervención sancionadora
- La reparación de los daños causados al medio ambiente

Seguidamente, estudiaremos los dos primeros, ya que el último ya se ha comentado al tratar el tema de la responsabilidad por daños al medio ambiente.

La inspección o el control ambiental en las fórmulas de autocontrol

La inspección o el control de la actividad industrial por razones medioambientales constituye un elemento relativamente reciente y plantea para la Administración una limitación de carácter cuantitativo, en tanto que es difícil que una administración pública –especialmente local– pueda disponer de medios/recursos personales y técnicos suficientes para poder llevar a cabo la acti-

vidad inspectora. Y también, una de carácter cualitativo, ya que según la naturaleza de la actividad o la instalación, la complejidad técnica del control puede pasar los métodos de valoración de los servicios administrativos.

En buena parte, la dificultad de la inspección queda acreditada con **la ausencia de un procedimiento propio** o la **falta de un apoyo normativo** suficiente para llevar a cabo este tipo de actividad que aborde los aspectos más delicados que se pueden plantear:

- Acceso a las instalaciones
- Acceso a la información
- Práctica y toma de muestras
- Metodología inspectora
- Valoración de los informes técnicos

Toda esta problemática emerge de manera clara cuando en procesos judiciales se quieren hacer valer todas aquellas actuaciones inspectoras y sus resultados, y no es nada infrecuente que, por defectos formales, acabe declarándose la nulidad o no se les atribuya valor probatorio.

Esto puede suceder de manera especial cuando la **actividad de control** se lleva a cabo de manera **indirecta**, por medio de entidades colaboradoras de la Administración que actúan bajo la cobertura de una concesión o, incluso, una autorización administrativa. En estos casos no dejamos de encontrarnos ante sujetos privados que realizan una tarea pública: la inspección.

Este sistema presenta varios problemas, entre los cuales hay que destacar el hecho de que cuando quien realiza la tarea de inspección es un funcionario, su declaración tiene lo que se denomina *presunción de certeza* y, por lo tanto, corresponde al particular la carga de la prueba para desmentir aquello que ha dicho el inspector. En cambio, cuando es un sujeto privado quien realiza la función de control, aquella **presunción de certeza desaparece**, a no ser que le fuera atribuida por una norma legal de una manera clara e inequívoca.

De toda esta problemática da buena muestra la **ley catalana**, por medio de la figura de las **entidades ambientales de control**. Efectivamente, la ley 3/1998 distingue entre la actividad de control o verificación realizada por entidades privadas colaboradoras de la Administración (artículos 43-44), y la función de inspección realizada por el "personal de la Administración de la Generalitat o de los entes locales debidamente habilitado".

Presunción de certeza y control privado

A pesar de todo, hay alguna sentencia que reconoce a las entidades privadas de control una solvencia técnica que provoca que su declaración pueda disfrutar también de una presunción de veracidad.

En este último caso, el artículo 46 de la ley establece sin ningún tipo de duda que:

"[...] los resultados de las actuaciones inspectoras tienen valor probatorio".

En todo caso, el número de instalaciones que se deben controlar y su complejidad ha provocado que la **Administración haya ido abandonando la inspección directa** sobre el elemento industrial a medida que la legislación permitía la introducción de nuevos sistemas.

Por una parte, un primer paso ha sido la ya comentada "privatización" de la inspección.

De otra, actualmente nos encontramos en un momento que se caracteriza por una tendencia hacia las **fórmulas de autocontrol** o el **recurso de la autorregulación**. De entre ellas, hay que destacar de manera específica los sistemas de gestión y auditoría ambientales, que más adelante estudiaremos.

En lo que ahora interesa, podemos decir que actualmente no resulta extraño ver cómo desde normas jurídicas se remite ya a fórmulas de autocontrol a las cuales se traslada la inspección ambiental.

No es extraño, pues, que se considere que esta atribución de efectos jurídico-públicos a la autorregulación conduce a una relajación de la actividad de policía de la Administración. Ahora bien, eso no es exactamente así si entendemos que esta autorregulación con efectos públicos debe quedar de alguna manera bajo la supervisión de la Administración, la cual, si procede, ha de poder amenazar con medidas sancionadoras.

Infracciones y sanciones

La disciplina ambiental ha tenido en las medidas de policía una de sus manifestaciones más típicas.

Aunque ha quedado acreditada su **insuficiencia** en la protección del medio ambiente, ya que requiere otras medidas (incluidas las de fomento: subvenciones), lo cierto es que el mantenimiento de un marco de conductas infractoras y sancionadoras **es necesario** precisamente para que aquellas otras medidas puedan llegar a ser realmente efectivas.

De manera ilustrativa, se puede decir que el derecho ambiental ofrece la zanahoria pero sin prescindir del palo.

Ley catalana 3/1998

El artículo 44.1 de la ley catalana, si bien establece un régimen de control periódico ambiental para buena parte de las instalaciones que prevé, también exonera de él a las actividades acogidas al sistema de ecogestión y ecoauditoría de la Unión Europea.

Dicho eso, también hay que reconocer que el derecho ambiental sancionador presenta un gran problema, que es el de la adecuación de la sanción al deterioro ambiental producido.

Efectivamente, cuando se comete una infracción no es poco habitual que con su conducta el infractor pueda llegar a obtener un beneficio superior al importe de la sanción prevista. La adecuación de la sanción a la infracción cometida es, sin duda, un aspecto problemático, ya que la cuantía fijada en un momento determinado puede perder con el tiempo su carácter disuasorio, aunque por regla general estas cantidades se suelen actualizar anualmente.

En todo caso, no debe extrañar que dentro de la dinámica lógica coste-beneficio que guía el transcurso empresarial, algunas empresas puedan prever y calcular los costes de determinadas sanciones –claramente fijadas en la norma legal.

Y aquí es precisamente donde encontramos el gran problema, la falta de adecuación de la norma sancionadora administrativa a la capacidad económica real del sujeto infractor (circunstancia que, por cierto, también encontramos en el ámbito penal).

Esta situación no era desconocida por el legislador de la Ley 16/2002 PCIC cuando, con buena intención, estableció que cuando la cuantía de la multa resulte inferior al beneficio obtenido por la comisión de la infracción, la sanción será aumentada, como mínimo, hasta el doble del importe con el que se haya beneficiado el infractor. Ahora bien, desde un punto de vista de técnica legislativa, la previsión de la Ley 16/2002 no es del todo afortunada.

Hemos de tener en cuenta que el derecho administrativo sancionador bascula entre la tutela necesaria al bien jurídico protegido y al no menos necesario mantenimiento de un conjunto de garantías dirigidas al presunto infractor. Entre estas garantías se encuentra el principio de tipicidad de las sanciones administrativas.

Así, en el caso que ahora tratamos, vemos que este principio se incumpliría en tanto que la cuantía de la sanción no se encuentra predeterminada en la norma jurídica, sino que se fija en función del beneficio obtenido, sin conocer tampoco cuál es el límite.

En principio, la sanción es la misma

Tanto para una pequeña o mediana empresa como para una gran empresa; pero, en cambio, la "rentabilización" de la infracción puede ser infinitamente superior para la grande y superar el coste de la infracción.

Otro problema que se plantea es la **determinación del beneficio obtenido por el infractor**. Los problemas que esto puede causar a la Administración para probar aquel beneficio puede provocar que la misma Administración se abstenga de hacer uso de este tipo de sanciones.

Ante estas circunstancias, parece que podría ser más adecuado referir la sanción a datos objetivos de aquella misma empresa, como el volumen económico o productivo de la instalación afectada. En este sentido, los artículos 32 y 33 de la Ley estatal 16/2002 y los artículos 52-54 de la Ley catalana 3/1998 prevén la referencia de la sanción a datos objetivos.

Hay que hacer una última consideración sobre el tipo de infracciones que pueden ser objeto de sanción. Así, las conductas infractoras no son sólo de resultado –haber causado un daño–, sino de riesgo. Es decir, es suficiente con haber generado una situación de riesgo para que pueda operar el instrumental sancionador.

Obviamente aquí se suscita un problema que no es otro que el de determinar la generación de una situación de riesgo. Esta determinación no es nada fácil ante los problemas de incertidumbre científica que se plantean en materia ambiental.

1.2. Evaluación del impacto ambiental

Analizamos ahora esta segunda fórmula de intervención administrativa derivada del derecho europeo.

1.2.1. Planteamiento

Dentro de las fórmulas de intervención administrativa dirigidas a la protección del medio ambiente, la **evaluación de impacto ambiental** (EIA) desempeña un papel muy destacado.

Como tantas otras técnicas protectoras del medio, la EIA encuentra también su origen en el derecho norteamericano (*National policy act* de 1969) y se plantea como un procedimiento complejo en el cual se integran **estudios técnicos y mecanismos participativos** que permiten introducir la valoración de intereses medioambientales en la toma de decisiones sobre iniciativas susceptibles de afectar al entorno, con lo que sustraen la decisión final del dominio exclusivo de los **intereses económicos**.

Determinación de la situación de riesgo

En unos casos, la situación de riesgo será fácilmente determinable, por ejemplo unos bidones de cianuro dejados en un campo raso con riesgo de filtraciones en el subsuelo y posible contaminación de aguas subterráneas. En cambio, en otros, la determinación del riesgo puede ser mucho más compleja, por ejemplo, en el caso de la contaminación electromagnética.

La influencia del derecho ambiental norteamericano en las regulaciones ambientales europeas es notoria y manifiesta, tal como se puede ver en la legislación de algunos Estados pioneros (por ejemplo, Francia) a mediados de los setenta y en la Directiva 85/337/CEE, de 27 de junio, sobre evaluación de las incidencias de ciertos proyectos públicos y privados sobre el ambiente, y la EIA no es una excepción a esto.

Hay que señalar que, a diferencia del sistema norteamericano, en la normativa europea no se prevé que la técnica de la EIA se aplique a toda actuación pública (proyecto, plan o norma), sino que se define un **ámbito obligatorio de aplicación** que, sin embargo, puede ser **objeto de ampliación**.

En este sentido, cabe destacar la importancia de la Directiva 2001/42/CE, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas al medio ambiente, que significa la incorporación al escenario europeo de la llamada **evaluación ambiental estratégica**, aplicable a los planes y programas adoptados en los Estados miembros en materia de ordenación del territorio.

Esta norma europea, ha sido transpuesta por la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre Evaluación de los Afectos de Determinados Planes y Programas en el Medio Ambiente.

De manera principal, la EIA es una fórmula que permite informar a las administraciones públicas sobre los efectos medioambientales que pueden tener ciertas actuaciones o decisiones que toman. De este modo, se puede decir que nos encontramos ante una técnica que tiene un marcado carácter preventivo.

La EIA como tal no implica ninguna decisión, sino que **prevé y evalúa** la incidencia que la decisión puede tener. Ahora bien, la **influencia** que la EIA tiene sobre la decisión es, como se puede intuir, **primordial**, hasta el extremo de que el proyecto puede denegarse o sufrir modificaciones sustanciales.

La EIA constituye un trámite cualificado que se inscribe en un procedimiento principal o sustantivo como es, por ejemplo, la ejecución de una obra determinada con incidencia sobre el medio ambiente.

En definitiva, la EIA consiste en un conjunto de estudios y sistemas técnicos que permiten estimar los efectos que la ejecución de un proyecto, obra o actividad determinada causa sobre el medio ambiente.

Otras directivas

La Directiva 85/337/CEE es posteriormente modificada por la Directiva 97/11/CE, que amplía el ámbito de aplicación, y la 2003/35/CE, que mejora la participación ciudadana en diferentes procedimientos.

Ámbito de actuación de la EIA

Tanto sobre proyectos públicos, como privados, por ejemplo la construcción de una autovía, la instalación de un parque eólico, etc.

Efectos sobre el medio ambiente

La expresión *efectos sobre el medio ambiente* se debe interpretar de una manera muy amplia, de manera que en la EIA se deberá tener en cuenta cualquier efecto directo o indirecto del proyecto sobre la naturaleza (la flora, la fauna, el aire, el agua, el suelo, el clima, el paisaje), las personas (la salud humana), su medio urbano (paisaje urbano o natural) o su patrimonio histórico, así como la interacción de todos estos factores.

1.2.2. El marco normativo

La regulación que ofrece el derecho interno sobre la EIA encuentra una primera referencia en el Real Decreto Legislativo (RDLEG) 1302/1986, de 28 de junio, aprobado pocos meses después de la adhesión de España a la Comunidad Europea, desarrollado por el Real decreto 1131/1988, que aprueba el Reglamento.

El RDLEG ha sido objeto de diferentes modificaciones por el Real Decreto Ley 9/2000, transformado después en la Ley 6/2001, de 8 de mayo. Posteriormente habrá que destacar las leyes 9/2006 y 27/2006, así como el Real Decreto legislativo 1/2008.

Junto con esta normativa estatal de carácter básico, hay que tener en cuenta que, de acuerdo con el reparto competencial entre el Estado y las comunidades autónomas, éstas pueden establecer una legislación de desarrollo o normas de protección más estrictas.

Así, las comunidades autónomas pueden ampliar el abanico de aplicación de la EIA sometiendo a estudio de impacto otras actividades, incluso si son de titularidad estatal.

Esta posibilidad ha sido matizada por el Tribunal Constitucional (TC) en la STC 13/1998, de 22 de enero. Así, ante la multiplicidad de regulaciones y órganos que podrían recaer sobre, por ejemplo, una infraestructura estatal que debe discurrir por diferentes territorios autonómicos, el TC afirmó que la facultad de llevar a cabo la declaración de impacto ambiental corresponderá a la Administración pública que tenga la competencia para aprobar el proyecto (en el caso apuntado, la estatal). Ahora bien, cuando esta competencia corresponda a la Administración General del Estado, deberá consultar de manera preceptiva al órgano ambiental de la comunidad autónoma en la cual haya de situarse territorialmente el proyecto.

Situación en Cataluña

En el caso de Cataluña, hay que tener en cuenta el Decreto 114/1988, de 7 de abril, de evaluación de impacto ambiental, la Ley 3/1998, de Intervención Integral de la Administración Ambiental, y el Decreto 136/1999, de 18 de mayo, que la desarrolla, con respecto a actividades productivas.

Sin embargo, distintas normativas sectoriales establecen la obligatoriedad de que ciertos tipos de proyectos e instalaciones sigan el trámite de evaluación de impacto ambiental. En este sentido, la Ley 7/1993, de 30 de septiembre, de Carreteras prevé que las nuevas carreteras y el acondicionamiento de las antiguas vías que supongan cambios de trazado se deberán someter a la EIA. También la Ley 5/1998, de Puertos de Cataluña, establece que la construcción de puertos e instalaciones marítimas requiere la declaración de impacto ambiental emitida por el Departamento de Medio Ambiente.

Otro ejemplo normativo se encuentra en el Decreto 166/1998, de regulación del acceso motorizado al medio natural, que despliega la Ley 9/1995, que prevé que los circuitos permanentes no cerrados se deben someter al procedimiento de EIA.

Junto con esta normativa de alcance general, hay que destacar otra de carácter específico como, por ejemplo, la Ley estatal 54/1997, del sector eléctrico, que prevé la obligatoriedad de la EIA para la construcción de determinadas líneas de tensión que, por ejemplo, tengan una longitud superior a 15 km.

1.2.3. Procedimiento

La EIA se configura como un procedimiento que se integra como una fase adicional dentro de la tramitación para la aprobación de un proyecto –en el caso de una iniciativa pública–, o para la obtención de la autorización o concesión solicitada por un particular a la administración competente –en el caso de un proyecto privado.

Así pues, si bien la declaración de impacto ambiental (DIA) supera la EIA, no resuelve, en cambio, la aprobación o autorización del proyecto. La **DIA informa** sobre si es procedente o no llevar a cabo el proyecto desde la vertiente ambiental y sobre las medidas que, si procede, se deberían adoptar para minimizar los impactos ambientales que se prevean.

En todo caso, la **importancia de la EIA** deriva del **carácter vinculante** que tiene para la autoridad que debe aprobar o autorizar el proyecto.

Se puede llegar a observar, así, la existencia de dos procedimientos: por un lado, el que debe evaluar el impacto ambiental del proyecto y, por otro, el propio de la autorización de la actividad con incidencia ambiental (por ejemplo, el régimen de la autorización integrada). Dos procedimientos que centran su atención en la valoración de los efectos ambientales de un proyecto.

En consecuencia, resulta lógico pensar en qué se diferencian ambos procedimientos y qué relación existe entre ellos. De alguna manera la respuesta nos la da la jurisprudencia.

Por ejemplo, el Tribunal Supremo (STS de 17 de noviembre de 1998, sobre el embalse de Itoiz) considera que la EIA constituye un trámite muy relevante en el procedimiento que decide sobre el proyecto. Esto significa, a efectos prácticos, que la EIA no puede ser considerada como una decisión final, sino que tiene un **carácter instrumental**; es decir, al no tratarse de una resolución definitiva puede ser directamente impugnada. En cambio, la decisión final del proyecto sí que podrá ser objeto de impugnación, y será entonces cuando se pueda revisar la EIA como un acto trámite del procedimiento de autorización.

Actividades excluidas y actividades previstas

Determinados tipos de proyectos pueden quedar **excluidos del trámite de la EIA**, por ejemplo, los que hacen referencia a la defensa nacional o los aprobados específicamente por una ley estatal (si bien bajo la condición de informar previamente a la Comisión Europea).

Entre las actividades previstas por la directiva y sujetas a la EIA se incluyen refinerías de petróleo, centrales de energía eléctrica y nuclear, tratamiento de los residuos radiactivos, instalaciones químicas, industrias del papel, etc.

Acto trámite

La consideración como acto trámite significa que, en principio, no puede ser objeto de recurso directo, a menos que se considere que decide directa o indirectamente el fondo del asunto, determine la imposibilidad de continuar el procedimiento o pueda producir indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos (artículo 107.1 LRJPAC).

Conviene, pues, prestar atención al **procedimiento** que lleva a la **emisión de la DIA**.

Ámbito de aplicación

Tal como hemos comentado anteriormente, el ámbito de aplicación de la EIA aparece definido en la normativa vigente. Así, no todos los proyectos, públicos o privados, referentes a obras, instalaciones o a cualquier actividad se someterán a evaluación ambiental, sino sólo los enumerados legalmente.

En consecuencia, nos encontramos ante una lista cerrada que, sin embargo, prevé dos variantes:

- Una lista de proyectos que necesariamente se deben sujetar a la EIA.
- Otra lista en la que se enumeran proyectos que se sujetan a la EIA según la administración ambiental competente en cada caso (estatal o autonómica).

No obstante, las comunidades autónomas, en ámbitos de su competencia, pueden establecer, tal como hemos visto anteriormente, la exigencia de EIA a proyectos que no estarían sujetos a ella según la normativa estatal.

Del mismo modo, el Consejo de Ministros, en supuestos excepcionales y mediante acuerdo motivado, puede llegar a excluir un proyecto determinado del trámite de evaluación ambiental por razones vinculadas a la defensa nacional (por ejemplo, una zona para maniobras militares).

El estudio de impacto ambiental

En vista de los informes y las consultas realizadas, corresponde al **titular del proyecto** la elaboración del estudio de impacto ambiental (EIA). Este EIA debe contener diferentes elementos:

- 1) Descripción general del proyecto: uso previsible del suelo y otros recursos, estimación del volumen y tipo de residuos y emisiones.
- 2) Justificación de la solución adoptada y posibles alternativas.
- 3) Evaluación de previsible efectos (a corto o largo plazo) sobre la población y los recursos naturales, también sobre el patrimonio historicoartístico y el arqueológico.
- 4) Medidas previstas para reducir, eliminar o compensar los posibles efectos ambientales significativos.

Lista cerrada

La directiva contiene dos anexos: uno con una lista de actividades obligatorias para todos los Estados miembros de la Unión Europea y otro con una lista de actividades cuya inclusión radica en la discrecionalidad estatal.

5) Programa de vigilancia ambiental.

Resulta evidente el **componente especializado o técnico del EIA**, y por este motivo se exige la presentación de un resumen del estudio y de las conclusiones en términos fácilmente comprensibles.

Otro aspecto que se debe tener en cuenta es a quién corresponde elaborar el estudio. La normativa establece que el promotor debe aportar el proyecto y, por lo tanto, ha de encargarse de la ejecución del EIA. Éste puede ser realizado por la misma empresa (que será responsable de la autenticidad de los datos aportados) o por grupos externos.

En todo caso, es cierto que puede haber ciertas sospechas de falta de objetividad e imparcialidad en la elaboración del estudio, pero no es menos cierto que someterlo a información pública permite un cierto grado de control durante el procedimiento. Además, la normativa prevé ciertas cautelas con relación al titular del proyecto para hacer frente a una posible mala fe en la aportación o evaluación de los datos del EIA.

Incorporación del estudio de impacto al procedimiento principal y su sometimiento a los trámites de información pública y de solicitud de informes

Una vez realizado el estudio de impacto, se **adjunta como una pieza más al expediente** del procedimiento para la autorización o realización del proyecto que tramita la autoridad competente.

El EIA, junto con otros informes que integran el proyecto, se somete al trámite de información pública durante el cual el público potencialmente afectado puede plantear todo tipo de objeciones y alternativas.

El **trámite de información pública** se debe anunciar en el diario oficial de la comunidad autónoma que se vea afectada por el proyecto y en el BOE si la administración competente para autorizarlo o realizarlo es la Administración General del Estado.

Además, son preceptivos otros informes en dos casos concretos:

1) Cuando corresponda a la Administración General del Estado formular la declaración de impacto ambiental, se deberá consultar de manera preceptiva al órgano ambiental de la comunidad autónoma donde se haya de ubicar el proyecto (por ejemplo, el Departamento de Medio Ambiente).

2) Cuando el proyecto pueda tener efectos significativos sobre el medio ambiente de otro Estado miembro de la Unión Europea, se debe seguir el procedimiento regulado por el Convenio sobre evaluación de impacto al medio ambiente en un contexto transfronterizo.

Caso de ocultación, falseamiento o manipulación de datos

Se suspenderá el proyecto autorizado y se impondrá al titular una sanción por falta grave e, incluso, la restitución de la realidad física y biológica anterior al inicio de las obras, así como la indemnización por los daños y perjuicios causados.

La declaración de impacto ambiental y la resolución del procedimiento

La evaluación de impacto ambiental significa el concurso de dos órganos administrativos diferentes –aunque sean de la misma administración.

- 1) Por una parte, el órgano que debe autorizar el proyecto.
- 2) Por otra, el órgano ambiental, que es el órgano administrativo que debe evaluar el impacto.

Este órgano ambiental es el **Ministerio de Medio Ambiente** cuando se trata de proyectos que debe autorizar o aprobar a la Administración General del Estado. Con respecto a otros proyectos, el órgano ambiental será el que determine cada comunidad autónoma en su respectivo ámbito territorial; en Cataluña, se trata del **Departamento de Medio Ambiente**.

El órgano ambiental, en un plazo de treinta días desde la recepción del expediente y después de estudiar y valorar el conjunto de la documentación aportada, debe emitir la DIA, que ha de enviar a la autoridad administrativa competente para realizar o autorizar la obra, la instalación o la actividad.

Esta autoridad administrativa es la que debe **resolver el procedimiento** y, si procede, incorporar las condiciones exigidas para la autorización del proyecto que se desprenden de la DIA.

Sin duda, la gran cuestión que se plantea en vista de la DIA es si puede ser contraria a la realización del proyecto, o imponer unas condiciones draconianas que lo hagan realmente inviable. En este caso, nos encontramos ante un conflicto entre el órgano ambiental y el órgano que debe autorizar o aprobar el proyecto y que, además, se encuentra vinculado por el juicio de oportunidad que contiene la DIA.

El conflicto entre la declaración del órgano ambiental y la propuesta de decisión del órgano competente en la materia se resuelve mediante la intervención de un órgano superior que no es otro que el máximo órgano de la administración competente: el **Consejo de Ministros**, si se trata de proyectos que debe autorizar o aprobar a la Administración del Estado, o el **Consejo de Gobierno de la comunidad autónoma**.

Aprobada la DIA, habrá que dar cumplimiento al requisito de publicidad que prevé el RDLEG 1302/1986 procediendo a su publicación en el BOE o en el diario de la comunidad autónoma que corresponda.

Sin embargo, la resolución final por la que se aprueba o se autoriza el proyecto es el acto definitivo que pone fin al procedimiento principal y el que deberá decidir motivadamente, teniendo en cuenta todos los elementos planteados

La adopción de una decisión contraria a la DIA

Por parte de estos órganos de gobierno (Consejo de Ministros o Consejo de Gobierno de la comunidad autónoma) deberá ser motivada por importantes razones de interés público.

en el procedimiento, sobre los requisitos para la realización o autorización de la obra, la instalación o la actividad. Es precisamente entonces, a partir del **acto administrativo resolutorio**, cuando quedan abiertas las vías impugnadoras correspondientes.

1.2.4. La evaluación ambiental estratégica

Como hemos señalado al inicio del tema, la Directiva 2001/42/CE introduce la evaluación de los efectos de determinados planes y programas al medio ambiente.

La evaluación ambiental estratégica (EAE) es un nuevo mecanismo de integración ambiental complementario –¡en ningún caso sustitutorio!– de la EIA de proyectos, y es también una manifestación más avanzada en la política preventiva para la consecución del desarrollo sostenible.

La EAE constituye, pues, un **instrumento clave** para garantizar que la observación de las consideraciones ambientales (riesgos ambientales) se tendrán en cuenta en el proceso de toma de decisiones. En más, desde el primer momento y en los niveles más altos de decisión, se integran los principios de desarrollo sostenible y de participación pública en el entramado político que después deberá condicionar los desarrollos sectoriales, que, al mismo tiempo, se verán sometido a la EIA.

Diferencias entre la EAE y la EIA

La EAE y la EIA son dos evaluaciones diferentes en el tiempo, el espacio y en sus contenidos, con efectos diferentes.

La EIA es, sin duda, más detallada y específica en tanto que toma en consideración cada proyecto de manera singularizada, pero la existencia previa de la EAE la hará ahora mucho más eficaz, dado que, previamente, ya se habrán predeterminado las diferentes alternativas medioambientales.

La EAE integra los aspectos medioambientales en la elaboración y aprobación de planes/proyectos y programas para conseguir un nivel elevado de protección del medio ambiente y promover un desarrollo sostenible en una triple dimensión –económica, social y ambiental– en un proceso que garantice la participación pública y la transparencia en la información, especialmente con respecto a la decisión finalmente adoptada.

De manera expresa, la directiva excluye de su ámbito de aplicación los planes y programas que tienen como único objetivo la defensa nacional o la protección civil en casos de emergencia.

Las **fases del procedimiento** de la EAE son:

- Elaboración del informe de sostenibilidad ambiental, que debe contener:
 - La identificación, descripción y evaluación de los probables efectos significativos al medio ambiente del plan o programa en su aplicación y puesta en funcionamiento;

Ejemplo

Un ejemplo de aplicación del procedimiento de EAE serían los planes de infraestructuras del transporte de alcance estatal o autonómico, ya que prevén la construcción de redes de ferrocarril, autovías, aeropuertos, etc.

- La descripción de las alternativas razonables, incluida la alternativa cero (o no realización), de acuerdo con los objetivos y el ámbito de aplicación geográfico del plan o programa.
- Convocatoria de consultas con la finalidad de otorgar transparencia al proceso decisorio y garantizar que la información presentada en la evaluación sea cuanto más exhaustiva y fidedigna mejor. En este sentido, se diseña un mecanismo de información y consulta pública que se articula en tres niveles:
 - las autoridades públicas ambientales;
 - el público afectado o interesado (se reconoce una amplia legitimación);
 - otros Estados cuando se prevean posibles efectos transfronterizos;
- Elaboración de la memoria ambiental, que debe integrar los aspectos medioambientales en la propuesta de plan o programa que debe redactar la administración promotora y prever los impactos significativos en su aplicación.
- Aprobación del plan o programa y garantías de información y publicidad. Se establece un mecanismo de garantía adicional para que los actores que han participado en el proceso de consultas sean debidamente informados de la decisión finalmente aprobada. También se deben articular las medidas para el seguimiento de los efectos del plan o programa al medio ambiente.
- Medidas de supervisión o seguimiento dirigidas a identificar los posibles efectos adversos imprevistos y a establecer las medidas de reparación adecuadas.

1.3. La responsabilidad por daños ambientales

1.3.1. La Directiva 2004/35/CE, sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales

El antecedente de esta Directiva se encuentra en el Libro Blanco sobre la responsabilidad medioambiental del año 2000. En él se recogía que la responsabilidad ambiental tiene por objeto obligar al causante de daños al medio ambiente a pagar la reparación de estos daños. También se consideraba que con el fin de aplicar el principio de responsabilidad es necesario que: a) se pueda identificar a los autores de la contaminación; b) puedan cuantificarse los daños; c) se establezca una relación entre el contaminador y los daños. De tal

manera que el propio Libro Blanco reconoce que el principio de responsabilidad no puede aplicarse si se trata de una contaminación generalizada y difusa (por ejemplo, debida al cambio climático). Dentro del sexto programa de acción en materia de medio ambiente de la UE, se incluye el principio "quien contamina, paga" y, en consecuencia, se introduce el régimen de responsabilidad por daños ambientales como un instrumento de gestión ambiental. Así, en el primer lustro del siglo XXI, se aprueba la Directiva 2004/35/CE, sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales. Esta directiva representa el primer texto legislativo comunitario, en el que el mencionado principio aparece como uno de sus objetivos principales y establece un marco común de responsabilidad con la finalidad de prevenir y reparar los daños causados a los animales, las plantas, los hábitats naturales y los recursos hídricos, así como los daños que afectan a los suelos. El régimen de responsabilidad se aplica, por una parte, a algunas actividades mencionadas expresamente y, por otra, a las demás actividades profesionales cuando el operador realice una falta o incurra en negligencia. Por otra parte, corresponde a las autoridades públicas velar a fin de que sean los propios operadores responsables los que adopten o asuman el coste de las medidas necesarias de prevención y reparación.

a) Ámbito de aplicación

La directiva considera daños medioambientales los daños directos o indirectos, causados a las aguas contempladas por la legislación comunitaria sobre gestión del agua; los daños directos o indirectos, causados a las especies y hábitats naturales protegidos a escala comunitaria por la Directiva "aves silvestres", de 1979 y la Directiva "hábitats", de 1992; y la contaminación, directa o indirecta de los suelos que suponga un riesgo importante para la salud humana. El principio de responsabilidad se aplica a los daños medioambientales y a las amenazas inminentes de estos daños, cuando se produzcan por causa de actividades profesionales y cuando sea posible establecer un vínculo causal entre los daños y las actividades de los que se trate. Aun así, la directiva distingue además dos situaciones complementarias, a las que se aplica un diferente régimen de responsabilidad: por una parte, las actividades profesionales previstas en la directiva y, por otra, las demás actividades profesionales.

Directiva 2000/60/CE

Directiva 2000/60/CE, por la que se establece un marco comunitario de actuación respecto a la política de aguas; Directiva 79/409/CEE, relativa a la conservación de las aves silvestres; Directiva 92/43/CEE, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y la fauna silvestres. Podéis ver también la Comunicación de la Comisión en el Consejo, de 22 de septiembre del 2006, "Estrategia temática para la protección del suelo".

El primer régimen de responsabilidad se aplica a las actividades profesionales peligrosas o potencialmente peligrosas que encuentran en el Anexo III de la Directiva. Se trata principalmente de las actividades agrícolas o industriales sujetas a un permiso de conformidad con la Directiva ya vista sobre la prevención y control integrados de la contaminación, las actividades por las que se liberan metales pesados al agua o a la atmósfera, las instalaciones que producen sustancias químicas peligrosas, las actividades de gestión de residuos (vertederos y plantas de incineración) y las actividades relacionadas con los organismos modificados genéticamente. Según este primer régimen, el operador puede ser considerado responsable aunque no haya cometido ninguna falta. Habría por lo tanto aquí un régimen de responsabilidad objetiva, en el que no se toman en cuenta las circunstancias del sujeto causante del daño.

El segundo régimen de responsabilidad se aplica a todas las actividades profesionales diferentes a las contempladas en el Anexo III de la Directiva, aunque únicamente cuando causen daños o supongan una amenaza inminente de daños a las especies y hábitats naturales protegidas por la legislación comunitaria. En este caso, el operador sólo será responsable si ha cometido una falta o ha actuado con negligencia. Actúa aquí un régimen de responsabilidad subjetiva. Aun así, la Directiva prevé un conjunto de excepciones a la responsabilidad medioambiental. Así, el régimen de responsabilidad no se aplica en caso de daños o amenaza inminente de daños a causa de conflictos armados, catástrofes naturales, actividades reguladas por el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM), actividades de defensa nacional o seguridad internacional y actividades contempladas en algunos convenios internacionales que se mencionan en el Anexo IV de la Directiva.

b) Prevención y reparación del daño

Cuando surja una amenaza inminente de daño ambiental, la autoridad designada por cada Estado miembro obligará al operador (responsable potencial de la contaminación) a tomar las medidas preventivas necesarias, o las adoptará ella misma y recuperará más adelante los gastos derivados de aquellas medidas. Cuando, en cambio, se produzca un daño, la autoridad competente obligará al operador a adoptar las medidas de reparación necesarias a partir de los principios que establece la Directiva, o adoptará ella misma las medidas y se resarcirá más tarde de los gastos. La reparación de los daños medioambientales toma diferentes formas según el tipo de daño. En el caso de daños que afectan a los suelos, la Directiva exige que éstos sean descontaminados hasta que no haya ningún riesgo de grave incidencia negativa en la salud humana. Si los daños afectan a las aguas o a las especies y hábitats naturales protegidos, la Directiva contempla la restitución del medio ambiente a su estado anterior al daño. En este caso, los recursos naturales y los servicios dañados deben ser restituidos o ser sustituidos por elementos naturales idénticos, similares o equivalentes, en el lugar del incidente, o, en caso de ser necesario, en un lugar alternativo.

Consulta recomendada

Podéis ver la Directiva 2001/18, sobre liberación intencional en el medio ambiente de organismos modificados genéticamente.

c) Gastos de prevención y reparación

Los gastos siempre van a cargo del operador responsable de los daños o amenaza inminentes de daños. Si diferentes operadores son corresponsables de un daño, deberán satisfacer los gastos de la reparación, o bien de manera solidaria o bien proporcionalmente. Es cierto que la directiva no obliga a los operadores a suscribir garantías financieras (por ejemplo, un seguro) para hacer frente a los gastos y posibles insolvencias. Ahora bien, los Estados miembro pueden estimular la adopción de estos mecanismos y su desarrollo (es decir, que las compañías de seguros comercialicen pólizas de responsabilidad medioambiental).

d) Ejercicio de acciones

La directiva, como después veremos al tratar la ley española de transposición, tiene un cariz limpiamente administrativo, eso significa que quien tiene la iniciativa es la Administración. Sin embargo, se reconoce que las personas físicas o jurídicas que se puedan ver afectadas por daños ambientales o incluso las organizaciones que tienen por objeto la protección del medio ambiente, pueden pedir a las autoridades competentes actuar ante un daño. Sin embargo, estas personas y entidades que hayan presentado una solicitud de acción podrán también emprender acciones legales ante la justicia con el fin de controlar la legalidad de las decisiones, actos o posibles omisiones de la autoridad competente.

1.3.2. La Ley 26/2007, de responsabilidad medioambiental

a) Aspectos generales

Como hemos dicho, la directiva tiene un cariz claramente administrativo, esto significa una clara nota distintiva con relación al régimen común de la responsabilidad civil, en el que la víctima del daño tiene abierta sin ningún requisito previo la vía judicial. En este sentido, la Ley 26/2007 ofrece algunos rasgos que no se dan en el sistema tradicional de responsabilidad civil.

El primero es precisamente el de la administrativización de la responsabilidad en tanto que la Ley establece un procedimiento administrativo previo en el que se deberán resolver las acciones que se puedan plantear en relación con los daños medioambientales. Contra esta decisión se podrá interponer recurso, primero en vía administrativa y después, judicial. Por lo tanto, el protagonismo que en general tienen los tribunales en materia de responsabilidad cede aquí ante la Administración. El segundo elemento es que la directiva, y así lo refleja la ley, configuran un modelo de responsabilidad sin víctimas individualizadas. En otras palabras, las "víctimas" de la directiva y la ley son, como hemos visto, los propios recursos naturales objeto de los daños que, evidentemente, no pueden plantear acciones dirigidas a obtener una indemnización entre otras razones porque, como hemos visto en el apartado anterior, no es éste el objetivo de la directiva, ni el de la ley. Por lo tanto, en caso de que

puedan aparecer víctimas en un sentido estricto, es decir, personas que hayan sufrido un daño patrimonial o en su salud, entonces la vía que la propia ley indica es la de la responsabilidad civil –y en su caso, penal– ante los tribunales y no la responsabilidad por daños ambientales que regula la Ley.

Artículo 5.1 de la Ley 26/2007

Artículo 5.1 de la Ley 26/2007: esta ley no ampara el ejercicio de acciones por lesiones causadas a las personas, a los daños causados en la propiedad privada, a ningún tipo de pérdida económica ni afecta en ninguno derecho relativo a este tipo de daños o a cualesquiera otros daños patrimoniales que no tengan la consideración de daños medioambientales, aunque sean consecuencia de los mismos hechos que dan origen a la responsabilidad medioambiental. Estas acciones se regirán por la normativa que en cada caso resulte de "aplicación".

Un tercer rasgo del modelo que se conforma en la ley es que no sólo se toma en consideración el momento posterior en la producción de los daños, para restaurar o recuperar el estado natural afectado, sino que también prevé reacciones ante la amenaza inminente de que los daños se produzcan. Finalmente, debemos destacar que la ley estatal incorpora expresamente al sector de los seguros en el cumplimiento de los objetivos de la ley. Así, se establece la constitución obligatoria de una garantía por parte de las industrias y operadores con el fin de hacer frente a los eventuales daños que puedan causar. En el tema de la relación de causalidad, las previsiones que se contienen en la ley son las propias de la directiva. Aun así, la ley perfila las circunstancias que exoneran del deber en el operador de satisfacer los gastos de reparación o de prevención. Éstas se encuentran recogidas en el artículo 14 de la ley: a) Cuando actúe en cumplimiento de una orden o instrucción obligatoria dictada por una autoridad pública competente; b) cuando los daños sean consecuencia de vicios en un proyecto elaborado por la Administración en un contrato; c) cuando la emisión o el hecho de que sea causa directa de los daños medioambientales constituya el objeto expreso y específico de una autorización administrativa; d) que el operador pruebe que el daño medioambiental fue causado por una actividad, una emisión, o la utilización de un producto que, en el momento de realizarse o utilizarse, no eran considerados como potencialmente perjudiciales al medio ambiente de acuerdo con el estado de los conocimientos científicos y técnicos existentes en aquel momento.

b) El procedimiento de la responsabilidad medioambiental

Como hemos señalado, uno de los rasgos más destacados del régimen de responsabilidad diseñado en la directiva y que perfila la ley es que se plantea y resuelve en el marco de un procedimiento administrativo y no de un proceso judicial como es tradicional en la responsabilidad civil. El procedimiento para exigir la responsabilidad medioambiental se encuentra regulado principalmente en la misma Ley 26/2007. De manera subsidiaria, se aplicará la Ley 30/1992, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (LRJPAC), sin menoscabo de las modulaciones

que puedan introducir las comunidades autónomas. El procedimiento previsto en la ley contiene dos fases claramente diferenciadas: la fase declarativa y la fase ejecutiva.

1) Fase declarativa

En esta fase, se trata de identificar quién es el sujeto responsable y las medidas reparadas o de prevención que se deban adoptar. El procedimiento puede iniciarse o bien de oficio, por la propia Administración, o bien a solicitud del interesado, en los términos del artículo 31 de la LRJPAC. Los trámites del procedimiento son los propios de la Ley de procedimiento. En cuanto a la resolución del procedimiento, deberán quedar acreditados y descritos los daños o amenazas, las medidas que se deben adoptar y la identificación del sujeto que debe aplicarlas, especificando el calendario de realización. La Ley 26/2007 otorga un especial significado al fin convencional del procedimiento, a través del que el responsable de los daños asume, por ejemplo, directamente la reparación del daño causado.

2) Fase ejecutiva

La ejecución de la resolución puede dar lugar a incidencias que la ley prevé. Por ejemplo, puede ser que el sujeto responsable no adopte las medidas a las que está obligado por la resolución. En este caso, la Administración podrá utilizar los medios de ejecución forzosa que prevé la LRJPAC, sobre todo la ejecución subsidiaria ya que normalmente la resolución impondrá prestaciones de hacer para la restauración del medio natural afectado. En caso de incumplimiento, será entonces la propia Administración, o un agente suyo, quien realice estas actuaciones de restauración o protección y la que exija después el pago de su importe al responsable. Otra incidencia posible es que la propia autoridad competente hubiera adoptado ya las medidas de prevención o reparación. Entonces, esta autoridad dispone de un plazo de cinco años para exigir al operador responsable la obligación de satisfacer los gastos derivados de la adopción de estas medidas.

2. Las fórmulas de autorregulación en la gestión ambiental

Las fórmulas de autorregulación dirigidas a la gestión medioambiental tienen su origen al margen de la directa intervención pública; son sujetos privados los que las promueven y voluntariamente aceptamos operar con ellas.

2.1. La gestión y auditoría ambientales: el sistema comunitario de gestión y auditoría ambientales y la ISO 14.000

La intervención administrativa es necesaria para la protección del medio ambiente, pero, sin embargo, es insuficiente, ya que para conseguir una protección correcta es necesario también la concurrencia de los operadores económicos implicados o, en otras palabras, es necesaria su autorresponsabilidad. Éste es el caso de la implantación de los sistemas de gestión ambiental y de las auditorías dirigidas a certificar la aplicación correcta y el seguimiento de aquellos sistemas.

Las ecoauditorías son, en su origen, una clara muestra de autorregulación, en tanto que tienen su sede dentro del ámbito privado, con una proyección reflexiva hacia el sector empresarial.

Cuando la autorregulación gana o tiene un reconocimiento jurídico-público, podemos hablar de autorregulación regulada.

La autorregulación regulada en el sector del medio ambiente significa reconocer que entre los poderes públicos y las empresas privadas hay un ámbito economicoambiental de interés público que no regula el Estado, sino las entidades relevantes del ámbito económico.

Antecedentes y origen

El antecedente directo de los sistemas de gestión y auditoría ambientales se encuentra en los sistemas de gestión, auditoría y certificación de la calidad, que tienen su más claro reflejo en las llamadas *normas ISO 9.000*. Se trata de un conjunto de guías elaboradas por la Organización Internacional de Estandarización que, a partir de mediados de los años ochenta, han ido adquiriendo una gran implantación, hasta el punto de que una empresa que no siga los esquemas de calidad se puede decir que está fuera del mercado.

Es precisamente el éxito de estas normas lo que impulsó al ISO, a principios de la década de los noventa, a crear unas normas de gestión, auditoría y certificación medioambientales: las **ISO 14.000**, que tienen un papel más que destacable en el sistema europeo de gestión y auditoría ambientales (EMAS) que más adelante tratamos.

En todo caso, debe quedar claro que estas normas ISO son **normas de procedimiento** y que en ningún caso tienen una base científicotécnica. Esto significa que se pueden aplicar a cualquier tipo de actividad económica y con independencia de la complejidad o simplicidad de la organización implicada.

Las primeras experiencias sobre auditorías ambientales se ofrecen en el **ámbito anglosajón** y, especialmente, en Estados Unidos y Canadá. Su razón se encuentra en las cuantiosas indemnizaciones que las aseguradoras americanas tuvieron que pagar para hacer frente a las demandas de responsabilidad contra las industrias químicas que en el pasado no habían realizado una gestión adecuada de sus residuos con la nefasta consecuencia de haber causado daños al medio e, incluso, a la salud de las personas.

A partir de aquel momento (mediados de la década de los setenta) y a instancias de las compañías aseguradoras, se llevan a cabo auditorías para conocer y valorar los posibles riesgos ambientales, que se tendrán en cuenta a la hora de suscribir los seguros. Lógicamente, el precio de la póliza variará de acuerdo con la entidad y el alcance de los riesgos auditados.

Las auditorías ambientales pasan a tener la misma publicidad y consideración que las auditorías contables y, por lo tanto, serán tenidas en cuenta por los accionistas y los mercados de valores.

En el **caso europeo**, junto con estos elementos, hay que considerar también la incidencia del endurecimiento progresivo de la legislación ambiental, de manera que son las mismas empresas, con sus medios o expertos externos, las que pasan a promover las auditorías como una fórmula de autoprotección, para detectar posibles incumplimientos o disfunciones futuras.

Asimismo, es necesario reconocer que la inclusión del delito ecológico anima a los responsables empresariales a efectuar una "radiografía" ambiental de las instalaciones ambientales con el fin de evitar o corregir posibles problemas.

Además, la difusión de las auditorías ambientales se debe también a una **voluntad decidida de los poderes públicos**, tanto a escala europea como nacional, para fomentar y reforzar el papel de las auditorías y convertirlas en un instrumento efectivo para la protección del medio ambiente.

Sistema de responsabilidad objetiva

Cabe recordar aquí el estricto carácter objetivo que tradicionalmente ha regido el sistema de responsabilidad civil extracontractual en los países anglosajones, a diferencia del sistema de responsabilidad subjetiva tradicional de países de la Europa continental, entre ellos el nuestro (por ejemplo, la redacción del artículo 1.902 del Código civil). A pesar de todo, actualmente, y por muchas razones, observamos que los sistemas de responsabilidad tienden a confluir hacia el sistema de responsabilidad objetiva que centra su atención en la víctima y no en la culpa o negligencia del causante del daño.

El delito ecológico

El delito ecológico se encuentra recogido en nuestro Código penal, si bien hay que reconocer que el número de sentencias condenatorias es bastante bajo en comparación con los desastres ambientales de los cuales durante estos años hemos sido testigos. Una causa de esto se puede encontrar en dificultades probatorias y en una posible *culpa in vigilando* de las administraciones competentes.

Asimismo, lo que definitivamente ayuda a la incorporación voluntaria de estos sistemas es, sin duda, que su seguimiento **resulte rentable para la empresa**. Esta tarea de auténtica persuasión no es nada fácil, pero sí definitiva.

La gestión ambiental se puede decir que consiste en un conjunto de pequeñas decisiones que contribuyen a la mejora ambiental del centro o la instalación. Ahora bien, una buena gestión necesita una **auditoría previa**, que detecta los posibles problemas sobre los cuales después actuará la gestión.

Sin embargo, las **auditorías posteriores** tendrán como fin constatar que el centro o la instalación aplica, de manera correcta, la gestión ambiental en un proceso de mejora constante.

Por otra parte, la mejora en la imagen no se refiere tanto a los consumidores (que tienen más interés en el producto que en el centro o la instalación de la que proviene), sino especialmente a los vecinos, que pueden ver en la adhesión de una fábrica a un sistema de gestión y auditoría ambientales su voluntad de, por ejemplo, gestionar adecuadamente los residuos.

Con toda razón, en la actualidad puede decirse que un sistema ideado inicialmente para el conocimiento de riesgos a efectos de calibrar medidas de autoprotección (por ejemplo, seguros) ha traspasado el ámbito empresarial hasta llegar a alcanzar efectos jurídicopúblicos.

Esto se nota de manera principal en la normativa europea que seguidamente examinaremos y que actualmente prevé el Reglamento 2001/761/CE, de 19 de marzo. Esta normativa, y la de transposición de los diferentes Estados miembros, ha reforzado de manera decidida la credibilidad de las ecoauditorías, ya que favorece que sus efectos tengan más incidencia, con la idea de convertirlas en un instrumento efectivo para la protección del medio ambiente.

En síntesis:

La aplicación de un sistema de gestión medioambiental

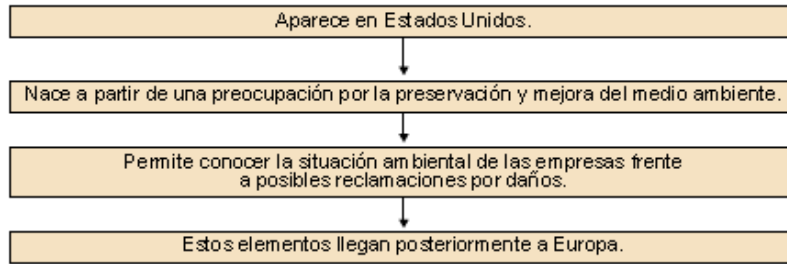
Su control (auditoría) debe suponer una ganancia, una reducción de costes o una mejora de la imagen (publicidad) ante la ciudadanía.

Ejemplo

Una auditoría previa ha detectado problemas de goteo en los grifos de una instalación industrial; la gestión ambiental consistirá en una decisión tan elemental como ajustar los grifos o, si procede, cambiarlos. Así, se consiguen dos objetivos: ahorrar agua y, a largo plazo, reducir costes al no tener que pagar por un agua que no se necesita.

Concepto de auditoría ambiental

Concepto de auditoría ambiental (1)



Concepto de auditoría ambiental (2)

- La auditoría ambiental surge en Estados Unidos al final de la década de los setenta entre los sectores industriales más intensivos sobre el medio ambiente.
- Posteriormente, se extendió a Europa durante la década de los ochenta, principalmente a consecuencia del interés de las multinacionales norteamericanas para evaluar el cumplimiento de sus filiales europeas.

Concepto de auditoría ambiental (3)

- La auditoría ambiental es una evaluación objetiva de los elementos de un sistema para determinar si son adecuados y efectivos para proteger el medio ambiente.
- El sistema incluye las actividades que por su naturaleza constituyen un riesgo potencial para el medio ambiente.
- La auditoría ambiental es un instrumento de evaluación y verificación que se aplica a iniciativa de la misma empresa, para responder a sus intereses o para dar cuentas a terceros (inversores).

2.2. El sistema comunitario de gestión y auditoría ambientales

El sistema EMAS es una técnica de gestión ambiental consistente en el otorgamiento de una certificación a las organizaciones de cualquier sector económico que quieran evaluar y mejorar su comportamiento ambiental y difundir la información pertinente relacionada con su gestión ambiental ante el público y otras partes interesadas.

El EMAS tiene dos finalidades:

- 1) Es un mecanismo de control legislativo.
- 2) Es una técnica de garantía allí donde existen riesgos de responsabilidad ambiental que pueden afectar a la negociación en la firma de un contrato.

Se trata de un **instrumento de mercado** que permite a las organizaciones que se adhieren a él mejorar la competitividad gracias a la introducción de la variable ambiental en su funcionamiento. Además, tiene un carácter estrictamente voluntario y transversal, dado que tiende a la protección del medio ambiente en su conjunto.

El resultado de la **conjunción entre la autorregulación privada y la regulación pública** se materializa, dentro del ámbito europeo, en el año 1993 con el conocido **Reglamento EMAS** (Reglamento 1836/1993/CE).

Posteriormente, esta norma será sustituida por el ya mencionado **Reglamento 2001/761/CE**. Esta disposición sustituye al anterior de 1993 y amplía el ámbito de su alcance, ya que se extiende más allá del sector industrial originario hasta otros sectores económicos como el de servicios (por ejemplo, instalaciones turísticas). Recientemente, el reglamento del año 2001, ha estado derogado por el reglamento 1221/2009/CE, relativo a la participación voluntaria de organizaciones en un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales.

El sistema se descompone en dos fases:

1) Una fase privada en régimen de autorregulación.

- La implantación del sistema de gestión ambiental a partir de la diagnosis inicial que se haya realizado.
- La realización de la auditoría para garantizar la aplicación correcta del sistema de gestión ambiental.
- La acreditación del verificador ambiental.
- La validación de la declaración ambiental por parte del verificador acreditado y su registro.

2) Una fase externa, con regulación y efectos públicos.

Seguidamente veremos cada una de estas dos fases y sus componentes.

2.2.1. Fase privada en régimen de autorregulación: el establecimiento del sistema de gestión medioambiental

La implantación del sistema de gestión medioambiental

Igual que en el ámbito de la calidad, el establecimiento y el seguimiento del sistema de gestión es la pieza clave. Esto obliga a la realización de un análisis medioambiental previo de las actividades, productos y servicios.

Para la implantación correcta del sistema hay que tener en cuenta los elementos siguientes:

1) La definición de la política medioambiental del centro o la empresa

Tal como dice el Reglamento, la definición de la política medioambiental de la empresa consiste en la determinación de los objetivos generales y principios de acción de una empresa con respecto al medio ambiente, incluso el cumplimiento de todos los requisitos normativos relativos al medio ambiente y la **definición de los impactos medioambientales** más significativos.

2) La toma en consideración de las referencias normativas aplicables al centro

El sistema de gestión medioambiental (SGMA) debe tomar como punto de partida el cumplimiento de la normativa obligatoria en materia de medio ambiente. En otras palabras, el incumplimiento de la regulación jurídica invalida, por ejemplo, una instalación industrial para implantar un SGMA.

La premisa es el cumplimiento de la legislación ambiental (leyes, reglamentos, especificaciones técnicas obligatorias, etc.).

Sin embargo, si es necesario, se debe efectuar un registro minucioso de los principales datos ambientales del centro, especialmente de los efectos ambientales de la empresa que, de acuerdo con la legislación vigente, se consideran más significativos (residuos, vertidos, emisiones, etc.).

3) El programa de gestión medioambiental

Constituye la pieza central del sistema de gestión ambiental. En el programa, se deben precisar los objetivos medioambientales de la empresa, medios que se asignan y el plan temporal para conseguirlos. Esto último es importante, ya que será una referencia determinante que con posterioridad deberán tomar en consideración los auditores con el fin de evaluar el grado y ritmo de cumplimiento de los objetivos contenidos en el programa de gestión ambiental.

Nos encontramos, pues, ante la parte sustantiva del SGMA, al quedar fijados los objetivos concretos sobre determinados aspectos o sectores materiales.

Ahora bien, los aspectos técnicos que deben permitir alcanzar aquellos objetivos no están detallados en el programa, por lo cual será el personal de la empresa o los expertos externos quienes deberán encontrar y aplicar las técnicas que han de permitir cumplirlos.

Entre los diferentes elementos que se deben tomar en consideración podemos destacar los siguientes:

La consecución de esta tarea

Ayudarán especialmente las normas técnicas, que pueden ofrecer algunas indicaciones.

- Tipo de materias primas
- Origen y cantidad de energía utilizada
- Residuos generados por unidad de producción
- Tecnologías correctoras

4) Formación y compromiso del personal de la empresa con su política ambiental

Se trata de motivar al personal de la empresa con la política ambiental definida. Se debe prestar atención a la formación específica del personal para ampliar sus conocimientos y habilidades en la gestión ambiental.

5) Control operacional

Una vez definida la política ambiental y concretados los objetivos en el programa de gestión, se debe desarrollar el proceso dinámico de implantación efectiva del sistema de gestión ambiental.

Esta implantación ha de ser objeto de seguimiento y control por la misma empresa y no se debe limitar a una simple constatación de resultados.

Se han de detectar posibles disfunciones, su origen y las posibles soluciones.

Indicadores aconsejados

Hay que hacer aquí referencia a la Recomendación 2003/532 de la Comisión Europea, en la que se establecen unas orientaciones con respecto a la aplicación del Reglamento EMAS. En estos textos se fomenta el uso de unas categorías de indicadores sobre el comportamiento medioambiental de las empresas contenidos en una norma EN/ISO de la serie 14.000 (la 14.301:1999). Vemos aquí cómo la Unión Europea hace publicidad de unos indicadores elaborados por los organismos de normalización y recomienda su aplicación. Estos indicadores son:

- 1) de comportamiento operacional;
- 2) de comportamiento de gestión;
- 3) de estado medioambiental.

En síntesis:

Planificación y realización del sistema de gestión medioambiental

Etapas para la implantación del EMAS (1)

Planificación

- Definición de la política medioambiental.
- Identificación de impactos medioambientales significativos.
- Requisitos legales.
- Definición de objetivos medioambientales que se han de conseguir.
- Definición del programa de gestión medioambiental.

Etapas para la implantación del EMAS (2)

Realización

- Estructura y responsabilidades.
- Formación, concienciación y competencia.
- Comunicación.
- Documentación del sistema de gestión medioambiental.
- Control de documentación.
- Control operativo.
- Plan de contingencia y de emergencia

La auditoría ambiental

La auditoría ambiental conforma la segunda parte de la primera fase reflexiva o autorregulativa que comentábamos. La auditoría va precedida de la implantación del SGMA que acabamos de describir y va seguida de unas actuaciones de validación y registro que más adelante se comentarán.

La auditoría tiene como misión principal constatar que el programa de gestión ambiental se aplica correctamente de acuerdo con los objetivos previstos.

Debe quedar claro que el SGMA es **de adopción voluntaria**, de manera que los procedimientos y sujetos que intervienen en él no tienen evidentemente carácter obligatorio.

Esto supone que la supervisión administrativa del sistema –en su fase autorregulativa– es muy tenue, ya que nos movemos en un nivel de la calidad en el que la legislación vigente sólo prevé que los sujetos que intervienen en él (por ejemplo, auditores) estén acreditados por una entidad privada reconocida por la Administración.

El caso español

De acuerdo con la legislación vigente, existe una única entidad de acreditación; se trata de la Entidad Nacional de Acreditación (ENAC).

Normativa en España

La normativa estatal que se debe tener en cuenta está contenida en dos reales decretos: el RD 2200/1995, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la infraestructura para la calidad y la seguridad industrial, y el RD 85/1996, de 26 de enero, por el que se establecen normas para la aplicación del Reglamento (CEE) 1836/93, del Consejo, de 29 de junio (como ya sabemos, derogado y sustituido por el Reglamento CE 761/2001, de 19 de marzo), por el cual se establecen normas para la aplicación del Reglamento (CEE) 1836/1993, del Consejo, de 29 de junio, por el que se permite que las empresas del sector industrial se adhieran con carácter voluntario a un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales.

1) El equipo auditor: auditoría interna o externa, y requisitos subjetivos

La empresa debe designar el equipo que realizará la auditoría.

Existen dos opciones posibles:

- Formar un equipo con personal de la misma empresa.
- Designar un equipo externo.

Ambas opciones pueden presentar ventajas y posibles recelos.

La opción del equipo interno puede hacer pensar en una posible falta de independencia, pero también puede significar más flexibilidad a la hora de adoptar posibles acciones correctivas.

La opción externa puede ser vista con recelo al tener que facilitar a personal ajeno acceso a las instalaciones y a información sensible sobre éstas.

Una cierta coherencia con el sistema debería conducir en la auditoría externa.

Ciertamente, el sistema va estrechamente ligado a unos principios de publicidad, transparencia y confianza que son la base de la autorregulación. En pura lógica, la actividad de los auditores externos deberá ir acompañada de una obligación de confidencialidad y secreto.

A pesar de ello, la normativa europea deja que sean las empresas las que opten por uno u otro tipo de auditoría –algo lógico si tenemos en cuenta que nos encontramos en una fase estrictamente privada de un sistema que hay que recordar es el resultado de **adopción voluntaria**.

Equipo auditor

No es nada extraño que empresas implantadas en diferentes Estados o territorios tengan un equipo auditor para todos sus centros. Igualmente, en el caso de firmas de auditoría radicadas en un estado pero con reconocimiento internacional, por ejemplo por su solvencia técnica o por la confianza que tradicionalmente han merecido sus informes, no es infrecuente que tengan filiales en otros estados.

En todo caso, conviene tener en cuenta que un criterio casi inexcusable para que un auditor participe en una auditoría es el criterio de que sea capaz de comunicarse efectivamente en la lengua necesaria para el desarrollo de sus responsabilidades, o bien que disponga del apoyo necesario para ello.

Lo que sí que exige este mismo anexo II del Reglamento son unos requisitos de **experiencia y formación** al decir que:

Anexo II del Reglamento EMAS

Se afirma que la auditoría interna podrá ser realizada por "empleados de la organización".

"[...] las auditorías medioambientales serán realizadas por personas o grupos de personas que tengan un conocimiento suficiente de los sectores y campos comprendidos en el ámbito de la auditoría, que incluirá conocimientos y experiencia con relación a los aspectos técnicos, medioambientales y de gestión y con las normativas pertinentes, y la suficiente formación y pericia como auditores para conseguir los objetivos fijados".

Es evidente, pues, que los equipos auditores se deberán formar desde una perspectiva **pluridisciplinar**. No se trataría, por tanto, sólo de una especialización técnica –residuos, aguas, procedimientos de depuración o tecnologías anticontaminación–, sino que también se deben tomar en cuenta otros aspectos, entre ellos el jurídico, para valorar la normativa ambiental, pero también el impacto social, el laboral, etc.

Por otra parte, las guías (*guidelines*) sobre auditoría ambiental elaboradas por los organismos de normalización no resultan mucho más precisas ni exigentes con respecto a los requisitos de formación sobre los auditores, ya que la exigencia mínima es la educación secundaria o formación profesional equivalente. Otra cosa es la experiencia profesional: se exige un mínimo de cinco años en alguno de los sectores relevantes para las auditorías ambientales (ciencias ambientales, derecho ambiental, ingeniería, auditorías, consultorías, etc.). También se prevé la realización de un programa específico en gestión y auditoría ambientales.

Se debe destacar que en el caso de los auditores –a diferencia de los verificadores, tal como veremos– no se ha establecido ningún tipo de título u homologación administrativa para adquirir la condición de auditor. La normativa vigente sí que prevé, en cambio, que los auditores se integren dentro de la llamada *infraestructura acreditable para la calidad industrial*.

Ahora bien, en todo caso, el reconocimiento, la credibilidad y la aceptación de los equipos auditores externos dependerá en gran manera de la confianza que generen.

2) Procedimiento y actuaciones de la auditoría

Antes de iniciar la auditoría, se prevé un conjunto de actuaciones dirigidas a concretar y programar los aspectos materiales de su realización.

Igual que en una auditoría financiera, se organiza una o dos reuniones preliminares entre el equipo auditor y el equipo de dirección de la empresa para dar a conocer los objetivos de la auditoría y su programa de desarrollo, determinar la metodología que se utilizará y confirmar la disponibilidad de medios y el acceso en los momentos previstos a las instalaciones.

Confianza

Es una nota característica de los sistemas de autorregulación, de los cuales las auditorías ambientales son un ejemplo.

El resultado de esta fase preliminar es la elaboración del programa y calendario de la auditoría, en el que se concretarán tanto los cuestionarios que se deberán presentar al personal especializado, como los métodos de análisis de los componentes técnicos. Este programa previamente establecido será el que deberá seguir el desarrollo de la ecoauditoría.

La actuación de los auditores se orientará en una doble vertiente:

- Valorar la idoneidad del sistema de gestión ambiental de la empresa para alcanzar los objetivos medioambientales declarados.
- Comprobar el cumplimiento efectivo y de operatividad del SGMA.

Las áreas sobre las cuales se deberá proyectar la actividad de los auditores es triple:

- **Técnica:** realización de comprobaciones, análisis, toma de datos y muestras con la finalidad de valorar la idoneidad de los métodos y las tecnologías utilizadas por la empresa. Según la incidencia ambiental de la instalación, se deberán tomar en consideración las mejores tecnologías disponibles para reducir aquella incidencia.
- **Organizativa y de gestión:** valoración de la eficiencia y las posibles disfunciones del diseño organizativo de la empresa en la consecución de los objetivos ambientales fijados. También se debe valorar la idoneidad de los sistemas de gestión propios del centro o instalación.
- **Normativa o jurídica:** comprobación de los diferentes títulos jurídicos que son específicos de la instalación (licencia o autorización ambiental, subvenciones que se hayan podido obtener para la consecución de los objetivos ambientales, participación en el sistema de asignación de emisiones, etc.).

En síntesis:

Proceso de comprobación

Etapas para la implantación del EMAS (3)

Comprobación

- Seguimiento.
- No-conformidad, acciones correctivas y preventivas.
- Registros.
- Auditoría interna del sistema de gestión medioambiental.

3) Informe final de la auditoría

Antes de la redacción definitiva del informe, es necesario la presentación de un borrador que permita detectar y, si se da el caso, corregir posibles errores o deficiencias en la elaboración de la auditoría (por ejemplo, falta de información, imposibilidad de realizar las pruebas o análisis, etc.).

Enmendadas estas posibles carencias, se procederá a la redacción del informe que, cabe destacar, tendrá como destinatario principal la dirección de la empresa. El contenido del informe se puede dividir en **dos grandes bloques**.

El primero hace referencia a todo el cúmulo de información relativo a la auditoría al cual nos hemos ido refiriendo: equipo auditor, metodología, obtención de datos, etc.

El segundo corresponde a aspectos valorativos que se reflejan en los resultados y las conclusiones sobre la idoneidad del SGMA implantado y su grado de cumplimiento. El grado de consecución de los aspectos técnicos, organizativos y de gestión, y normativos serían la tríada sobre la cual pivotarían las valoraciones conclusivas que permitirían la propuesta de posibles medidas correctoras.

Llegados aquí, podemos decir que existe una auténtica radiografía de la situación actual y tendencia futura de la instalación industrial.

Esto es lo que permite la redacción de la denominada **declaración medioambiental**, que expresará los aspectos siguientes, entre otros: actividades, productos y servicios; política ambiental del centro, y principales resultados me-

dioambientales obtenidos por medio de la auditoría. Todos estos aspectos se redactarán de manera resumida y comprensible para servir de información del público.

La declaración medioambiental constituye, por una parte, la expresión pública de la actividad de autorregulación que hasta ahora hemos ido describiendo y que culmina en la redacción de un documento que es de acceso libre; por otra, constituye el requisito formal que permite que la actividad de autorregulación pueda ganar un reconocimiento jurídico-público.

Efectivamente, la declaración medioambiental constituye un requisito *ex novo* que impone el Reglamento EMAS, ya que no se encuentra contenido en las normas ISO 14.000 sobre gestión y auditoría ambiental. El anexo III del Reglamento EMAS describe de manera muy clara la función informativa que tiene la declaración medioambiental al decir que su objetivo:

"[...] es facilitar al público y a otras partes interesadas información medioambiental respecto al impacto y al comportamiento medioambiental de la organización y la mejora permanente del comportamiento en materia de medio ambiente en el marco de la organización".

En síntesis:

Redacción y comunicación del informe

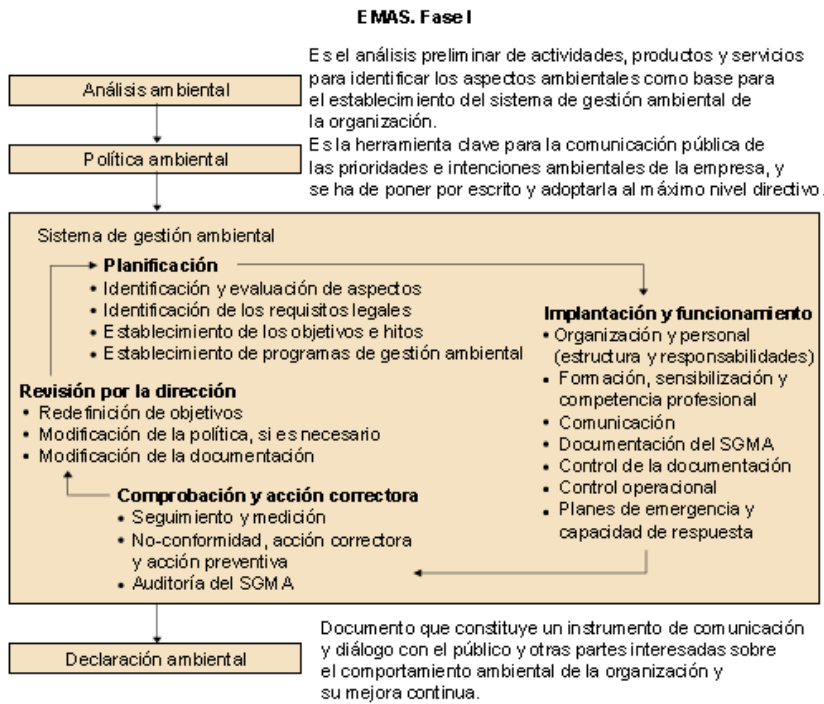
Etapas para la implantación del EMAS (4)

Actuación

- Revisión.
- Declaración medioambiental.
- Validación, comunicación y registro.

En el esquema siguiente, encontraréis una representación gráfica de toda la primera fase:

Fase privada en régimen de autorregulación: el establecimiento del sistema de gestión medioambiental



2.2.2. Fase externa con intervención jurídicopública

La validación de la declaración: el verificador ambiental

El momento clave que permite que la declaración medioambiental realizada por la empresa pueda ganar un reconocimiento ante la Administración es cuando pasa a ser validada por la figura del **verificador ambiental**.

Conviene, pues, que prestemos atención a esta figura, que no prevé la ISO 14000 y que es **propia del sistema EMAS**.

El Reglamento comunitario establece unos requisitos mínimos para los verificadores que deben ser objeto de acreditación. Los verificadores suelen ser organizaciones o entidades que ya realizan tareas de auditoría ambiental y que, después de ser acreditados por la entidad de acreditación competente, pasan a realizar las funciones que el Reglamento EMAS les otorga.

La inercia de las normas ISO 14000 puede hacer pensar que la tarea de verificador sólo puede ser desarrollada por una entidad, pero eso no es así. Es más, el Reglamento EMAS reconoce expresamente que una **persona física** puede ser acreditada como verificadora ambiental, lo cual permite que, después, cada Estado miembro pueda establecer el procedimiento y los requisitos para dar cabida a esta posibilidad.

Entre estos motivos se pueden mencionar, sin duda, las disposiciones de aplicación del Reglamento EMAS que cada Estado miembro ha dictado, especialmente con respecto al establecimiento del sistema de acreditación de los verificadores ambientales.

El caso de Alemania

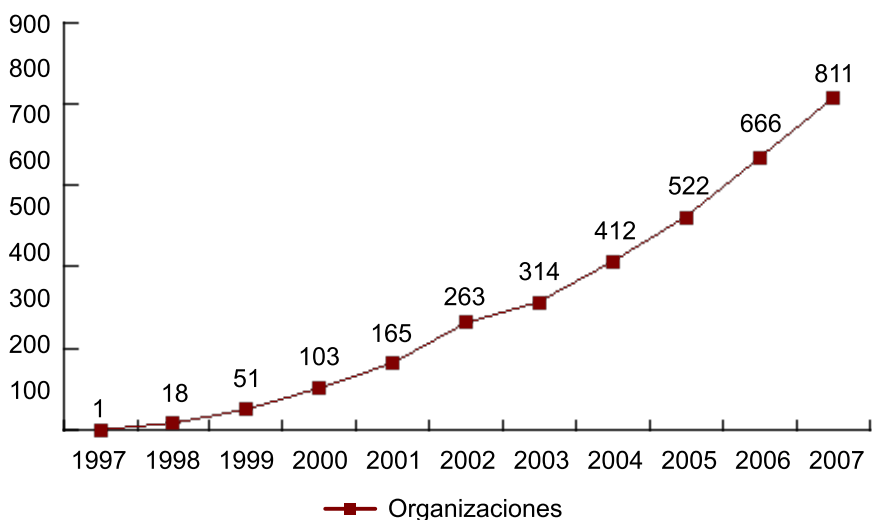
Hay Estados, caso de Alemania, que en su legislación han diseñado la figura del verificador –persona física– como una auténtica profesión, lo cual puede ayudar a explicar el hecho de que en este país el EMAS haya sido un éxito, a diferencia de otros en los que, por diferentes motivos, su adopción por las empresas ha sido más reducida.

Evolución de las organizaciones adheridas al Reglamento EMAS en la UE

	1999	2001	2004	2007	
	Total	Total	Total	Total	Total
Alemania	2.007	2.394	1.672	1.473	39%
Austria	190	294	252	270	7%
Dinamarca	116	152	121	107	3%
España	51	103	411	811	22%
Finlandia	26	29	40	40	1%
Francia	35	31	20	17	0%
Holanda	25	23	26	13	0%
Italia	24	42	236	679	18%
Reino Unido	72	77	65	64	2%
Suecia	157	199	115	71	2%
Otros UE	17	21	84	217	6%
Total UE	2.720	3.365	3.042	3.762	100%

Fuente: Comisión Europea. Datos a 31 de julio del 2007.

Evolución del número de organizaciones adheridas al Reglamento EMAS en España (1997-2007)



Fuente: Comisión Europea.

La función de las entidades de acreditación consiste en acreditar el cumplimiento de las condiciones y los requisitos técnicos exigidos para el funcionamiento de los verificadores ambientales.

Tal como hemos dicho anteriormente, en el **caso español**, la disposición adicional segunda del RD 85/1996 designa como entidad de acreditación de verificadores ambientales la asociación Entidad Nacional de Acreditación (ENAC). Esta designación se realiza sin perjuicio de las entidades de acreditación que, si procede, también puedan designar las comunidades autónomas.

Según la sentencia del Tribunal Constitucional 33/2005, de 17 de febrero, corresponde a las comunidades autónomas la competencia para la designación de las entidades de acreditación de verificadores ambientales. Es más, en esta misma sentencia, fruto de un conflicto de competencias planteado por la Generalitat de Cataluña, el TC considera que la referida disposición adicional segunda del RD 85/1996 ha vulnerado el orden constitucional de competencias y, por lo tanto, ha afectado a las competencias autonómicas en materia de medio ambiente.

La consecuencia de esta STC es relevante, ya que a partir de ahora únicamente las comunidades autónomas pueden designar las entidades de acreditación de verificadores ambientales, o bien, incluso, la misma Administración podría realizar directamente esta función acreditadora.

Esta circunstancia resulta muy relevante, ya que los verificadores acreditados dentro de cada Estado miembro, según el sistema propio que se haya establecido de acuerdo con sus singularidades de distribución competencial entre administraciones públicas, podrán realizar sus funciones en un Estado miembro diferente. El único requisito que se establece es la comunicación al organismo de acreditación del Estado en el cual se quiera desarrollar la actividad.

Dejando de lado la problemática sobre la acreditación de los verificadores, lo cierto es que la normativa española –estatal o autonómica– **no añade muchos requisitos** más a la figura de los verificadores de lo que se dispone en la normativa europea. Sólo se añade la inscripción en el correspondiente registro que la Administración competente establezca.

En todo caso, es la acreditación el elemento clave que debe permitir garantizar tanto la solvencia técnica, como la imparcialidad del verificador.

Ambas notas son muy importantes, ya que, a diferencia del caso del auditor, el verificador medioambiental debe ser obligatoriamente alguien **externo** a la empresa y debe actuar de manera **completamente imparcial**.

Conflicto de intereses

Es posible que una misma firma tenga una división de auditoría y otra de consultoría ambiental que presten su servicio a una misma empresa. En el caso de la verificación, esta concurrencia de prestaciones no sería posible, ya que puede generar algún conflicto de intereses.

A título de ejemplo, sólo hay que recordar algún antecedente, como el de una conocida firma norteamericana de auditoría y consultoría financiera que, al servicio de una empresa muy importante del sector energético de Estados Unidos, condicionó su actividad auditora a la de consultoría, de manera que los datos auditados no eran ciertos y no reflejaban una situación delicada producida en parte por los consejos de inversión que desde la misma matriz se habían dado. El engaño en los datos auditados y hechos públicos causó el lógico perjuicio a los accionistas y al mercado. El escándalo fue de tal magnitud que la que era una de las primeras firmas en el sector de la auditoría de cuentas desapareció.

Algo lógico si tenemos en cuenta que al verificador le corresponde una función propia y exclusiva que lo diferencia del auditor: la comprobación de que los datos contenidos en la declaración medioambiental son ciertos y, en este caso, proceder a validarla.

La función del verificador ambiental consiste en certificar el cumplimiento de los requisitos del sistema EMAS: el SGMA, la auditoría y sus resultados, y la declaración medioambiental.

Evidentemente, si el verificador constata una disfunción entre los datos comprobados y el contenido de la declaración, no podrá ser validada.

De igual manera, en caso de detectar que se **incumple la legislación ambiental vigente en el país** donde se encuentra la instalación, tampoco se podrá validar. Éste es un dato importante que se debe tener en cuenta. Puede ser que una misma empresa tenga diferentes instalaciones industriales en varios Estados miembros, todas ellas acogidas al sistema EMAS pero con cumplimientos distintos en cuanto a exigencias ambientales, ya que no las fija el EMAS, sino la legislación de cada Estado.

Ahora bien, el verificador no certifica el cumplimiento de la legislación, sino el de los requisitos previstos en el Reglamento.

El registro de la declaración ambiental validada

El Reglamento EMAS establece que la función de registro de los centros adheridos al EMAS sea realizada por las autoridades competentes de cada Estado.

El verificador

Actúa de alguna manera como un fedatario (por ejemplo, un notario), ya que la declaración medioambiental validada se inscribirá posteriormente en un registro público de alcance europeo.

Cumplimiento de la legislación ambiental del Estado

El Reglamento EMAS establece bien claramente que el punto de partida debe ser siempre el cumplimiento de la normativa ambiental vigente en el estado donde se encuentre la instalación o el centro; este requisito también se ha incorporado a las normas ISO 14000.

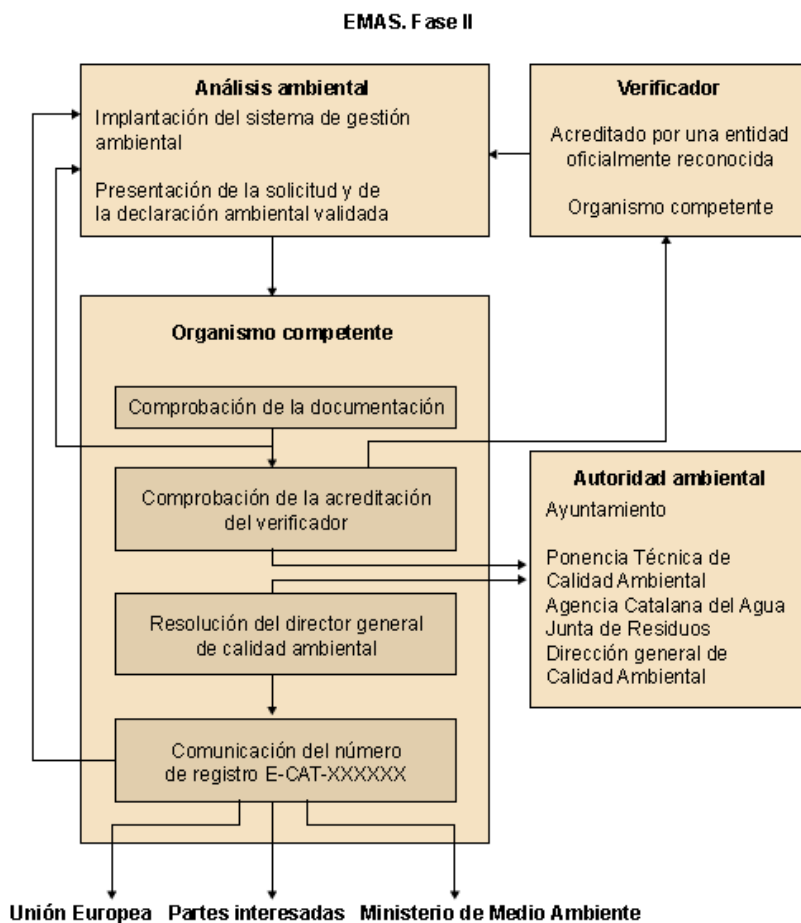
El organismo competente, una vez recibida la declaración ambiental validada, registrará el centro y le asignará un número de registro, lo cual comunicará a la empresa a fin de que ésta pueda proceder a informar al público, por medio de la declaración validada, sobre su compromiso ambiental.

Cada Estado deberá notificar los verificadores ambientales y los centros registrados a la Comisión Europea, con el fin de llevar al día el registro europeo de verificadores ambientales acreditados y de organizaciones registradas en el sistema EMAS.

Hay que decir que la inscripción en el registro puede ser suspendida o cancelada en caso de que el centro deje de cumplir los requisitos del Reglamento EMAS.

En el esquema siguiente, encontraréis una representación gráfica de toda la segunda fase:

Fase externa con intervención jurídicopública



2.2.3. El seguimiento y aplicación del EMAS

El sistema EMAS, desde su implantación en el año 1993, ha tenido una aplicación desigual en el tiempo y en los diferentes Estados de la UE. Con datos en la mano, el éxito del EMAS es relativo, especialmente si las comparamos con el total de certificaciones ISO 14000. Así, en el año 2005, el total de certificaciones EMAS era de 3.177, frente a las 44.262 de la ISO 14000. En el éxito del sistema EMAS concurren diferentes elementos, y entre ellos destaca la actividad de fomento del sistema que ha realizado o no la Administración competente.

Ejercicios de autoevaluación

1. Definid, con carácter general, el concepto de autorización administrativa.
2. En sus inicios la autorización que concedía la Administración a las instalaciones industriales obedecía a...
 - a) ... la preservación del paisaje.
 - b) ... la protección del medio ambiente.
 - c) ... dar seguridad jurídica a los titulares de las industrias frente a posibles reclamaciones amparadas por el derecho civil.
3. El ordenamiento normativo de la intervención administrativa en materia ambiental se caracteriza...
 - a) ... por realizarse exclusivamente mediante ley.
 - b) ... por realizarse por medio normas técnicas de origen privado.
 - c) ... por realizarse en gran manera mediante normas reglamentarias.
4. El origen de la política de prevención y control integrados de la contaminación se encuentra...
 - a) ... en el Reino Unido.
 - b) ... en los países escandinavos.
 - c) ... en Francia.
 - d) ... en Estados Unidos.
 - e) ... en la Unión Europea.
5. La característica principal de la autorización ambiental integrada...
 - a) ... es el enfoque segmentado, finalidad que se obtiene mediante la adición de diferentes actos autorizatorios de diferentes administraciones públicas.
 - b) ... es aquel que otorga una autoridad europea.
 - c) ... es el enfoque integral, finalidad que se obtiene mediante la fusión en un acto único de todas las autorizaciones provenientes de las administraciones competentes.
 - d) ... requiere una instalación industrial contaminante.
6. En el caso de la Ley catalana 3/1998, la falta de resolución expresa ante una solicitud de autorización ambiental integrada supone...
 - a) ... la denegación por silencio negativo.
 - b) ... el otorgamiento por silencio positivo.
 - c) ... la caducidad del procedimiento.
7. En el derecho ambiental sancionador...
 - a) ... las conductas infractoras son de resultado –daño causado.
 - b) ... las conductas infractoras pueden ser de riesgo –haber generado una situación de riesgo.
8. La evaluación ambiental estratégica...
 - a) ... sustituye la evaluación de impacto ambiental.
 - b) ... se refiere a instalaciones de carácter estratégico (militares, energéticas, etc.).
 - c) ... es un mecanismo previo y complementario de la evaluación de impacto ambiental.
9. El sistema EMAS es...
 - a) ... un instrumento ambiental de origen comunitario que permite a las "organizaciones" que se adaptan a él obtener un certificado de mejora de su comportamiento ambiental que es objeto de verificación periódica e información pública.
 - b) ... una auditoría ambiental para controlar el comportamiento ambiental de las industrias.
 - c) ... una etiqueta que se concede a la empresa para que la difunda a través de sus productos.
 - d) ... un certificado que permite a las empresas contratar con las administraciones públicas.

Solucionario

Ejercicios de autoevaluación

1. La autorización administrativa es el acto administrativo por el cual la Administración permite a un sujeto –público o privado– el ejercicio de una actividad, después de comprobar que se desarrollará sin causar perturbaciones al interés general.

2. c

3. c

4. d

5. c

6. b

7. b

8. c

9. a

Glosario

EAE *f* evaluación ambiental estratégica.

AAI *f* evaluación ambiental integrada.

actividad clasificada *f* Actividad que, de acuerdo con el Decreto 2414/1961, se considera molesta, insalubre, nociva o peligrosa y requiere el otorgamiento de la licencia municipal de actividades.

Aenor *f* Asociación Española de Normalización y Certificación.

auditoría ambiental *f* Evaluación sistemática, documentada, periódica y objetiva que se realiza para determinar si el sistema de gestión y el comportamiento ambiental de una organización, empresa, etc. satisface las disposiciones establecidas, si el sistema se ha implantado de manera efectiva y si es adecuado para alcanzar la política y los objetivos ambientales fijados.

en environmental audit, eco-audit, eco-auditing

best available technology *f* Véase **mejor tecnología disponible**.

best available technology not entailing excessive cost *f* Véase mejor tecnología disponible que no implica costes excesivos.

BREF *m* *Best available reference document*.

CA *f* comunidad autónoma.

cambio climático *m* Variación lenta de las características climáticas en un lugar determinado, a lo largo del tiempo, resultado de la variabilidad natural o de la acción humana. El Convenio de las Naciones Unidas para el Cambio Climático (Nueva York, 1992) lo define como un cambio debido a la acción humana directa o indirecta que altera la composición de la atmósfera global y que se añade a la variabilidad natural del clima, observada durante periodos comparables.

en climate change

clean product *m* Véase **producto ecológico**.

climate change *m* Véase **cambio climático**.

concentración máxima admisible *f* Concentración máxima tolerable de sustancias contaminantes en un medio durante un periodo de tiempo determinado; concentraciones máximas de determinados elementos o compuestos que, por unidad de tiempo, volumen o peso, pueden ser liberadas en el medio (aire, agua, suelo, etc.) a través de vertidos líquidos, residuos o emisiones a la atmósfera; o bien, concentraciones máximas admitidas de determinados elementos o compuestos en el aire, agua, suelo o alimentos.

en maximum allowable concentration

contaminación *f* Introducción en cualquier medio (aire, agua, suelo, etc.), debido a la acción directa o indirecta del hombre, de materias (en forma sólida, líquida o gaseosa) o de energía (calor, ruido, radiaciones), que suponen una modificación de la composición natural de éste y una alteración del equilibrio natural, hasta llegar a poner en peligro los recursos naturales, la salud humana y el medio ambiente.

en contamination, pollution

contaminante *adj* Dicho de la sustancia extraña que se encuentra en un sistema en exceso, es decir, por encima de su concentración natural de equilibrio.

en pollutant

contamination *f* Véase **contaminación**.

Convenio de Aarhus *m* Tratado internacional adoptado el año 1998 que establece una serie de derechos a la ciudadanía (individuos o asociaciones) relacionados con el medio ambiente: el derecho de acceso a información de carácter ambiental; el derecho de participar en los procesos de toma de decisiones de carácter ambiental y el derecho de acceso a la justicia. Las partes del convenio tienen la obligación de tomar las medidas adecuadas para que las autoridades públicas (nacionales, regionales o locales) garanticen la efectividad de los derechos.

desarrollo sostenible *m* Proceso de crecimiento económico, acompañado de cambios en las estructuras económicas y sociales, pero que satisfaciendo las necesidades de las generaciones presentes, no comprometen, en cambio, la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades (definición dada por la Comisión Mundial del Medio Am-

biente en el año 1987). Un modelo de desarrollo puede ser considerado como sostenible si cumple tres condiciones: a) el quantum de recursos renovables utilizados no supera su capacidad de renovación; b) el aprovechamiento de los recursos no renovables se hace a menos velocidad de la que se emplea en la investigación de recursos alternativos; c) la liberación de elementos contaminantes en el medio se hace a menos velocidad de la que necesitan los sistemas naturales para asimilarlos y neutralizarlos.

en sustainable development

DIA *f* Declaración de impacto ambiental.

disminución de la capa de ozono *f* Disminución de la presencia de partículas de ozono en la estratosfera, especialmente en los polos terrestres, tanto en su concentración como en el grueso de la capa que forman causada por la alteración de la relación que hay en la atmósfera entre los átomos de oxígeno (O), las moléculas de oxígeno (O₂) y el ozono (O₃). Como resultado de las reacciones entre O₂ y átomos de cloro, nitrógeno y bromo, aumenta la nocividad de los rayos solares que llegan a la superficie terrestre. Impropiamente se ha llamado agujero de la capa de ozono.

en ozone depletion, ozone layer depletion, ozone reduction

eco-audit *f* Véase **auditoría ambiental**.

eco-auditing *f* Véase **auditoría ambiental**.

eco-label *f* Véase **etiqueta ecológica**.

eco-labelling *m* Véase **etiquetado ecológico**.

eco-product *m* Véase **producto ecológico**.

EMAS *m* *Environmental management and audit scheme*.

emission level *m* Véase **nivel de emisión**.

emission source *f* Véase **fuente de emisión**.

emissions inventory *m* Véase **inventario de emisiones**.

evaluación del impacto ambiental *f* Estimación de los efectos que puede tener o tiene un proyecto, obra o actividad sobre el medio ambiente, con el objetivo de que la acción sea mínimamente perjudicial.

en environmental impact assessment

environmental audit *f* Véase **auditoría ambiental**.

environmental impact assessment *f* Véase **evaluación del impacto ambiental**.

environmental label *f* Véase **etiqueta ecológica**.

estandarización *f* sin. normalización

etiqueta ecológica *f* Etiqueta homologada por un órgano oficial que no identifica un producto con poca o ninguna repercusión sobre el medio ambiente con unos criterios previamente establecidos.

en eco-label, environmental label

etiquetado ecológico *m* Conjunto de actuaciones técnicas y administrativas que tienen por finalidad atribuir en un producto el distintivo que lo caracteriza como producto de impacto ambiental reducido.

en eco-labelling

f fuente de emisión *f* Proceso o actividad natural o artificial que emite contaminantes en el medio. *en* emission source, pollution source

gas invernadero *m* Composición de gases de la atmósfera que permite que la radiación solar penetre hacia la superficie de la tierra y que absorba la radiación infrarroja que emana y que contribuye de esta manera al efecto invernadero (vapores de agua, dióxido de carbono, metano, O₃, óxido nítrico, cfc's).

en greenhouse gas

gestión ambiental *f* Conjunto de decisiones, públicas o privadas, puestas al servicio de la protección y mejora del medio ambiente, la preservación de los recursos naturales y la protección de la salud humana. Forman parte de la gestión ambiental todas aquellas actua-

ciones y técnicas puestas al servicio de la protección del medio ambiente. En este sentido, los poderes públicos tienen el deber de impulsar todas las medidas que se crean necesarias, tanto a nivel de la empresa privada (industria, transporte, agricultura, etc.) como en las actuaciones propias de la Administración (planificación, gestión de espacios naturales, inspección y vigilancia, información y concienciación, etc.). La mayoría de las disposiciones normativas con carácter ambiental pueden ser entendidas como normas para la correcta gestión ambiental.

greenhouse gas *m* Véase **gas invernadero**.

inmisión *f* Concentración de uno o más contaminantes en un punto determinado, procedentes de diferentes focos de emisión.
en immision

immision *f* Véase **inmisión**.

immission level *m* Véase **nivel de inmisión**.

información ambiental *f* Conjunto de conocimientos, prácticas y actuaciones relativas al medio ambiente, que pueden ser puestas a la disposición de diversos órganos, instituciones o personas.

inspección ambiental *f* Verificación del cumplimiento de la normativa ambiental por parte de la administración competente en la materia. El personal de la Administración pública, especialmente formado en este ámbito, puede tener acceso, después de haberse identificado, en los lugares o instalaciones en los cuales se realiza cualquier actividad que legalmente o reglamentariamente tiene que cumplir determinados requisitos ambientales. En el desarrollo de esta tarea, el personal podrá coger actas y muestras o redactar informes, si fuera necesario, pero respetando el secreto industrial o comercial. La persona que realice la inspección tendrá, en el ejercicio de su función, la consideración de agente de la autoridad.

inventario de emisiones *m* Enumeración y localización en un mapa de las emisiones de contaminantes atmosféricos en una zona determinada.
en emissions inventory

ISO *f* Organización Internacional de Normalización (International Organization for Standardization).

MTD *f pl* Mejor técnica disponible.

maximum allowable concentration *f* Véase **concentración máxima admisible**.

medio ambiente *m* Concepto muy amplio, que se puede considerar como la suma del medio físico, el medio natural y el medio sociocultural en los cuales nos desarrollamos. Dentro del medio físico se incluyen el agua, el aire o el suelo. Sobre el medio físico se establece el medio natural, compuesto por la fauna y la flora. Existe también un medio sociocultural asociado al desarrollo de la especie humana, dentro del cual hay una serie de valores que se tienen que proteger y respetar, como el patrimonio histórico-artístico, valores culturales, costumbres, normas de convivencia, etc.; se tienen que tener en cuenta también las interrelaciones que hay entre los elementos de cada uno de estos medios.

mejor tecnología disponible *f* Tecnología más avanzada del mercado para un sector de actividad, capaz de reducir al mínimo las emisiones y que sea rentable o soportable desde el punto de vista económico.
en best available technology

mejor tecnología disponible que no implica costes excesivos *f* Tecnología que, teniendo en cuenta en primer lugar la rentabilidad de la actividad contaminante, permite reducir al máximo el nivel de contaminación.
en best available technology not entailing excessive cost

nivel de emisión *m* Cantidad de contaminantes liberados en la atmósfera durante un periodo de tiempo determinado.
en emission level

nivel de inmisión *m* Cantidad de contaminantes concentrados en un punto receptor cualquiera y procedentes de diversos focos de emisión por unidad de volumen de aire.
en immission level

normalización *f* Actividad por la cual se unifican criterios en relación con determinadas materias y se posibilita la utilización de un lenguaje común en un campo de actividad concreto. sin. estandarización

norma EN *f* La Unión Europea encomienda a la Comisión Europea de Normalización (CEN) la realización de normas técnicas europeas (normas EN) con el fin de aplicar las directivas; son elaboradas por comités técnicos especializados en diferentes materias, tienen que ser idénticas para todos los países de la UE y traducidas a cada idioma, como normas nacionales.

norma ISO *f* Cada una de las normas técnicas internacionales elaboradas por la International Organisation for Standardisation.

norma técnica *f* Especificación técnica de aplicación repetitiva o continuada que no es de aplicación obligatoria. Las normas técnicas se establecen con la participación de todas las partes interesadas (industria, consumidores, etc.) y son aprobadas por un organismo reconocido, sea en el ámbito nacional o internacional.

norma UNE *f* Norma técnica española elaborada por Aenor (Asociación Española de Normalización).

ozone depletion *f* Véase **disminución de la capa de ozono**.

ozone layer depletion *f* Véase **disminución de la capa de ozono**.

ozone reduction *f* Véase **disminución de la capa de ozono**.

PCIC *f* Prevención y control integral de la contaminación.

lluvia ácida *f* Lluvia que arrastra compuestos ácidos originados por reacción.

pollutant *f* Véase **contaminación**.

pollution *f* Véase **contaminación**.

pollution source *f* Véase **fuentes de emisión**.

producto ecológico *m* Producto con un ciclo de vida con un mínimo impacto ambiental.
en clean product, eco-product

eco-product *m* Véase **producto ecológico**.

RAMINP *m* Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas.

recurso natural *m* Cada uno de los bienes que pueden ser obtenidos directamente de la naturaleza y sirven, por ellos mismos o a través de un proceso de modificación, para satisfacer las necesidades humanas.

recurso renovable *m* Recurso que tiene la capacidad de autorregenerarse en los procesos naturales, p. ej. los productos forestales, el agua dulce o el oxígeno.
El mantenimiento de estos recursos se consigue cuando el nivel de consumo no supera el nivel de regeneración natural –por ejemplo, el caso del agua dulce que se produce de manera continuada a través del ciclo natural del agua–, pero el aumento extraordinario del consumo de agua hace que en determinadas zonas su presencia disminuya mucho y también su calidad.

SGMA *m* Sistema de gestión medioambiental.

sistema de gestión ambiental *m* Estrategia organizativa, procedimientos, responsabilidades, prácticas y recursos que definen la política ambiental de una organización y la manera de llevarla a la práctica.

sustainable development *m* Véase **desarrollo sostenible**.

VLE *m* Valor límite de emisión.

Bibliografía

Nota

De la extensa bibliografía que hay sobre los temas tratados en este módulo, sólo hacemos referencia a manuales generales sobre la materia ambiental que permiten una mayor profundidad en el estudio y, además, ofrecen un nutrido apartado de referencias bibliográficas.

Betancor Rodríguez, A. (2001). *Instituciones de Derecho ambiental*. Madrid: La Ley.

Esteve Pardo, J. (2005). *Derecho del Medio Ambiente*. Madrid: Marcial Pons.

Lozano Cutanda, B. (2005). *Derecho Ambiental Administrativo* (6.ª ed.). Madrid: Dykinson.

Martín Mateo, R. (1991, 1997). *Tratado de Derecho Ambiental* (vol. I y II). Madrid: Trivium.

Martín Mateo, R. (2003). *Manual de Derecho Ambiental* (3.ª ed.) Navarra: Thomson/Aranzadi.

VV. AA. (2005). *Derecho del Medio Ambiente y Administración Local* (J. Esteve Pardo [coord.]; 2.ª ed.). Barcelona: Fundación Gobierno Local/Diputació de Barcelona.

VV. AA. (2005). *Lecciones de Derecho del Medio Ambiente* (L. Ortega Álvarez [dir.]; 4.ª ed.). Valladolid: Lex Nova.

