

## 1.- Licencia municipal de actividad, plantas de hormigón y depósitos de aditivos

Las plantas de fabricación de hormigón, como cualquier establecimiento industrial, están sometidas, con carácter previo a su puesta en marcha, a la obtención de la licencia municipal de actividad, regulada por el viejo Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, RAM, aprobado por el Decreto 2114/1961, de 30 de noviembre, y todavía de aplicación en muchas Comunidades Autónomas.

Esta licencia municipal es independiente de la intervención administrativa en materia de seguridad industrial, aplicable a las diferentes instalaciones que integran la actividad, de conformidad con la Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria, de la legislación autonómica de desarrollo y, en particular, de la respectiva reglamentación técnica, intervención que, normalmente, se instrumenta mediante certificación de técnico competente, comunicación a la Administración autonómica e inspecciones periódicas. Al respecto, **sólo para el caso de los depósitos de los aditivos que contengan alguna sustancia corrosiva**, será de aplicación la Instrucción Técnica Complementaria contenida en el Real Decreto 379/2001, de 6 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de Almacenamiento de Productos Químicos y sus Instrucciones Técnicas Complementarias MIE APQ 1 a 7. Al respecto hay que advertir que, **al contrario de la normativa anterior, este Reglamento solo resulta de aplicación al almacenamiento de productos químicos calificados de peligrosos** (art. 1).

A diferencia, las plantas de preparación de hormigón, las instalaciones para la fabricación de cemento o clinker, con carácter previo a la licencia municipal de actividad, están sujetas al procedimiento de

evaluación y declaración de impacto ambiental, cuando la producción en hornos rotatorios es superior a las 500 toneladas diarias, o superior a 50 toneladas al día si se trata de la fabricación de clinker en hornos de otro tipo; todo ello de conformidad con lo previsto en la Ley 6/2001, de 8 de mayo, de modificación del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio. Con estos mismos criterios, la Ley 16/2002, de 1 d julio, de prevención y control integrados de la contaminación, LPCIC, somete a las plantas de fabricación de cemento y/o clinker a autorización ambiental integrada.

### **1.1.- Legislación autonómica**

La licencia de actividad es competencia de los Ayuntamientos en virtud de lo prevenido en el art. 84 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Básica de Régimen Local, LBRL, y en aplicación del citado RAM de 1961 o de la legislación autonómica que lo haya sustituido. En desarrollo de los respectivos Estatutos de Autonomía y a partir de distintos títulos –régimen local, medio ambiente, industria o, específicamente, actividades clasificadas– la competencia estatal en esta materia, fue transferida progresivamente a las Comunidades Autónomas que, en la actualidad, ostentan la potestad normativa y la competencia para emitir el informe preceptivo, de carácter ambiental, previo a la licencia municipal de actividad.

Inicialmente, las Comunidades Autónomas se limitaron a adaptar su organización interna al ejercicio de sus competencias en materia de actividades clasificadas y a seguir aplicando el RAM estatal, para luego iniciar procesos de desarrollo legislativo y/o reglamentario propios. Algunas Comunidades mantienen esta situación, habiéndose limitado a crear la respectiva Comisión que, en el seno de diferentes Departamentos o Consejerías –Industria, Medio Ambiente o

Administración Local– emite el informe previo que el RAM atribuía a la Comisión Provincial de Servicios Técnicos, adscrita a los desaparecidos Gobiernos Civiles. Este es el caso de Cantabria, Asturias y Extremadura, que no disponen de legislación sustantiva en esta materia y en cuyo ámbito territorial se aplica todavía el RAM de 1961.

Las demás Comunidades Autónomas han aprobado leyes y reglamentos propios que, más allá de la organización, regulan aspectos materiales y de procedimiento. La legislación autonómica vigente en la actualidad en materia de actividades clasificadas es la siguiente:

- Andalucía: Ley 7/1994, de 18 de mayo, de Protección Ambiental, desarrollada por el Decreto 297/1995, de 18 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Calificación Ambiental.
- Aragón: Decreto 109/1986, de 14 de noviembre, de intervención de la Diputación General de Aragón en materia de actividades clasificadas.
- Baleares: Ley 6/1995, de 30 de marzo, de atribución de competencias a los Consejos Insulares en materia de actividades clasificadas; desarrollada por el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, aprobado por el Decreto 18/1996, de 8 de febrero. La Ley 6/1995 ha sido objeto de modificaciones por la Ley 12/1999, de 23 de diciembre, y por la Ley 9/2000, de 27 de octubre.
- Canarias: Ley 1/1998, de 8 de enero, de Régimen Jurídico de los Espectáculos Públicos y las Actividades Clasificadas.
- Castilla – La Mancha: Decreto 79/1986, de 11 de julio, sobre servicios y funciones en materia de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas; modificado por el Decreto 37/1998, de 12 de mayo, de delegación de competencias a Ayuntamientos y Mancomunidades.
- Castilla – León: Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental, que deroga la anterior Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas; mientras no se desarrolle reglamentariamente la nueva Ley, se mantiene en vigor el Reglamento de la anterior aprobado por Decreto 159/1994, de 14 de julio, modificado por el Decreto 146/2001, de 17 de mayo, en aquello que no sea incompatible.

- Cataluña: Ley 3/1998, de 27 de febrero, de Intervención Integral de la Administración Ambiental; desarrollada por el Decreto 136/1999, de 18 de mayo, que aprueba el Reglamento General de la Ley.
- Galicia: Ley 1/1995, de 2 de enero, de Protección Ambiental de Galicia, que mantiene, sin embargo, la plena aplicación del RAM de 1961.
- La Rioja: Ley 5/2002, de 8 de octubre, de Protección del Medio Ambiente.
- Madrid: Ley 2/2002, de 19 de junio, de Evaluación Ambiental.
- Murcia: Ley 1/1995, de 8 de marzo, de Protección del Medio Ambiente.
- Navarra: Ley Foral 16/1989, de 5 de diciembre, de Control de Actividades Clasificadas para la Protección del Medio Ambiente; desarrollada por los Decretos Forales 32/1990, de 15 de febrero, 224/1998, de 6 de julio, y 304/2001, de 22 de octubre.
- País Vasco: Ley 3/1998, de 27 de febrero, General de Protección del Medio Ambiente; desarrollada por el Decreto 165/1999, de actividades exentas de licencia.
- Comunidad Valenciana: Ley 3/1989, de 2 de mayo, de Actividades Clasificadas; desarrollada por el Decreto 54/1990, de 26 de marzo, de aprobación del Nomenclátor de Actividades.

Con las salvedades que veremos en los casos de Cataluña, Madrid, La Rioja y Castilla-León, el resto de las legislaciones autonómicas mantienen, esencialmente, los procedimientos del antiguo RAM de 1961.

## **1.2.- Procedimiento de la licencia municipal de actividad**

Los trámites esenciales del procedimiento a seguir para la obtención de la licencia municipal de actividad son los siguientes.

- Presentación, en el Ayuntamiento, de solicitud acompañada de memoria descriptiva y proyecto firmado por técnico competente y visado por su respectivo Colegio profesional
- Informe municipal sobre la adecuación de la actividad y del proyecto al planeamiento urbanístico. El informe urbanístico negativo da lugar a la desestimación de la solicitud de licencia sin más trámites.
- Información pública y/o vecinal.
- Informe del Ayuntamiento sobre las alegaciones que se hayan podido presentar durante la información pública, y sobre el cumplimiento de las ordenanzas municipales de aplicación a la actividad y de la legislación autonómica correspondiente o, en su caso del RAM de 1961; y elevación del expediente a la Consejería competente de la Comunidad Autónoma.
- Informe de la Comisión de la Administración autonómica que corresponda. Este informe es vinculante si es negativo y, por tanto contrario a la concesión de la licencia; y en caso de ser favorable, también es vinculante con respecto a las medidas correctoras que imponga.
- El Alcalde –o, en su caso, un Teniente de Alcalde o la Comisión de Gobierno–, deniega u otorga la licencia municipal de actividad incorporando, en su caso, las medidas correctoras fijadas en el informe la Comisión autonómica; aunque dicho informe sea positivo, el Ayuntamiento puede denegar la licencia por infracción de sus ordenanzas municipales referidas a aspectos en los que la Comunidad Autónoma no se competente.
- El plazo para la resolución del expediente acostumbra a ser de 4 meses, con un máximo de 6, siempre y cuando el procedimiento no se detenga por causas imputables al interesado. La no resolución de la solicitud de licencia en el plazo establecido da lugar a la estimación de la misma por silencio administrativo positivo.
- La puesta en marcha o inicio de la actividad está sometida a la previa visita, por técnicos municipales, que levantan de acta de comprobación de la conformidad de la ejecución del proyecto con la licencia otorgada y con las medidas correctoras. En ocasiones este trámite se formaliza mediante la llamada licencia de apertura.

Para ciertas actividades consideradas de incidencia ambiental menor, este procedimiento suele tener una **tramitación más simplificada**, sin necesidad de informe de la Comisión de la Comunidad Autónoma. Y para las actividades ambientalmente inocuas –pequeño comercio, oficinas, despachos– suele prescindirse de la licencia, que se sustituye por una simple comunicación al Ayuntamiento, pero éste ya no es el caso de la fabricación de hormigón o cemento.

El procedimiento puede ser más complejo cuando la actividad se encuentra sometida a evaluación de impacto ambiental o al nuevo régimen de autorización ambiental integrada. En el primer supuesto, a la solicitud de licencia hay que añadir el estudio de impacto ambiental, la información pública es de 30 días y en el informe de la Comisión autonómica se efectúa la evaluación de impacto, aprobándose también la declaración o bien elevándola al Director General o al Consejero competentes en cada Comunidad Autónoma. **Las plantas de preparación de hormigón no se hallan incluidas en ninguno de los Anexos de la Ley 6/2001, de 8 de mayo sobre evaluación de impacto ambiental;** aunque sí hemos visto que lo están las instalaciones de fabricación de cemento o clinker, a partir de una producción de 500 o de 50 toneladas diarias según que se utilicen hornos rotatorios u de otro tipo.

Y por lo que se refiere a **la nueva autorización ambiental integrada**, regulada por la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación, que transpone la Directiva 96/61/CE o Directiva IPPC, **tampoco es de aplicación a la fabricación de hormigón**, puesto que esta actividad no se encuentra entre las que incluye la Ley, ni la Directiva, ni tampoco entre las sujetas al Real Decreto 1254/1999, de 16 de julio, sobre medidas de control de riesgos inherentes a accidentes graves en los que intervienen sustancias peligrosas, que transpone la Directiva 96/82/CE

### **1.3.- Las nuevas legislaciones autonómicas**

Aunque la Directiva IPPC y la Ley estatal 16/20001 sólo son de aplicación a determinadas actividades de gran incidencia ambiental, sus principios de prevención y control integrados de la contaminación han propiciado lo que podríamos llamar una “nueva generación” de leyes autonómicas en materia de licencias de actividad. A abril de 2003, son cuatro las leyes autonómicas que podemos incluir en este grupo: la Ley catalana de 1998, las Leyes madrileña y riojana de 2002, y la muy reciente Ley castellano-leonesa de 2003.

#### **1.3.1.- La Ley catalana de intervención integral de la Administración ambiental, y el procedimiento de adaptación al nuevo régimen de licencia ambiental**

La primera de todas es la ya citada Ley catalana 13/1998, de 27 de febrero, de la Intervención Integral de la Administración Ambiental<sup>1</sup>, LIIAAC. El Gobierno y Parlamento de Cataluña se adelantaron al Estado en la transposición de la Directiva IPPC, pero no se limitaron.

Para las actividades del Anexo I LIIAAC<sup>2</sup>, coincidente con el Anexo de la Directiva IPPC y con el de la Ley estatal 16/2001, la antigua licencia municipal de actividad se convierte en autorización ambiental otorgada

---

<sup>1</sup> La Ley vasca –con el mismo número y fecha que la catalana– 3/1998, de 27 de febrero, de Protección del Medio Ambiente, todavía sigue con las pautas del RAM de 1961.

<sup>2</sup> En realidad, los Anexos en vigor son los contenidos en el Reglamento General de la LclIAA, aprobado por el Decreto 136/1999, de 18 de mayo, del Gobierno de la Generalidad de Cataluña.

por el Departamento de Medio Ambiente de la Generalidad de Cataluña, previo informe del Ayuntamiento respectivo. Como ya hemos avanzado, las actividades de fabricación de hormigón no se hallan comprendidas en este Anexo I. El régimen de las actividades del Anexo II continua siendo el de licencia municipal ambiental pero, según se hallen clasificadas en el Anexo II.1 o en el II.2 la licencia municipal está sometida a un previo informe de la Ponencia Ambiental de la Generalidad, **vinculante si es negativo** o si impone medidas correctoras (Anexo II.1) o a un informe ambiental del propio Ayuntamiento, o del Consejo Comarcal en el caso de Municipios de menos de 50.000 habitantes o que no tengan expresamente atribuida esta función (Anexo II.2).

**Las plantas de fabricación de hormigón están incluidas en este segundo régimen del Anexo II.2 del Decreto 136/1999).** Por lo que se refiere a la fabricación de cemento o clinker, la LIAAC es más exigente que la LPCIC estatal, puesto que somete a autorización ambiental integrada la producción en hornos rotatorios superior a 200 t/d o superior a 50 t/d en otra clase de hornos; además las plantas de preparación y ensacado de cementos especiales se contempla en el Anexo II.1, con licencia municipal previo informe de la Ponencia Ambiental de la Generalidad; en todo caso, las instalaciones de fabricación de cemento sometidas a evaluación de impacto ambiental, el expediente seguirá la tramitación propia de este procedimiento con declaración a cargo de la Ponencia Ambiental de la Generalidad.

Finalmente, las actividades del Anexo III, en principio inocuas, se someten a régimen de simple comunicación, aunque los Ayuntamientos están facultados –y así lo han hecho buen parte de ellos– a someter a todas o parte de las actividades del Anexo III a licencia municipal de apertura de establecimiento, en lugar de la comunicación.

Además de estos aspectos de procedimiento y competencias administrativas, los puntos más significativos de la Ley catalana son los siguientes:

- a) Integración en la misma solicitud, expediente, resolución y licencia, de todas las demás autorizaciones y licencias de contenido medioambiental, así como de las demás licencias municipales de actividad (concurencia pública, comerciales, etc.); ello incluye la autorización de vertido tanto a cauce público o al mar, como al alcantarillado y red pública de saneamiento de aguas residuales.
- b) Posibilidad de solicitar y tramitar también, **conjuntamente, la licencia ambiental y la licencia de obras.**
- c) Silencio positivo, una vez transcurrido el plazo de 4 meses des de la solicitud de la licencia municipal.
- d) Control inicial, previo a la puesta en marcha, y controles periódicos cada 2, 4 o 5 años (Anexos I, II.1 o II.2), a cargo de entidades privadas, previamente acreditadas por el Departamento de Medio Ambiente de la Generalidad de Cataluña –las entidades ambientales de control, EAC–, en régimen de libre competencia, con unos precios también libres aunque comunicados y publicados por la Generalidad.
- e) Revisión de la autorización o licencia cada 8 años, mediante una evaluación ambiental verificada por una EAC, o por un verificador ambiental acreditado por la Entidad Nacional de Acreditación, ENAC, en aplicación del Reglamento de la Infraestructura para la Calidad y la Seguridad Industrial, aprobado por Real Decreto 2200/1995, de 28 de diciembre, y ulterior aprobación por parte de la Generalidad o el Ayuntamiento.
- f) En principio, sólo los cambios sustanciales están sometidos a nueva licencia o autorización. No se prevé ningún tipo de intervención administrativa de los cambios no sustanciales, ello sin perjuicio de su comprobación en los controles periódicos y las revisiones. En términos parecidos a los de la Directiva IPPC, el cambio sustancial se define como aquella modificación que pueda tener repercusiones perjudiciales o importantes en la seguridad, la salud de las personas o el medio ambiente. Como veremos más adelante, este régimen tan permisivo, en la práctica ha traído problemas, a los que tanto los Ayuntamientos y la Generalidad, como las empresas y los colegios profesionales están intentando encontrar alternativas viables.

La LIIAAC contiene un régimen transitorio de adaptación de las actividades y de sus licencias de actividad, otorgadas conforme al RAM de 1961, al nuevo régimen de autorización o de licencia ambiental. Había un primer plazo, con un procedimiento simplificado de legalización que, después de diversas prórrogas venció el 31 de diciembre de 2001, para las actividades existentes carentes de licencia municipal de actividad. Las actividades que no se legalizaron durante este período, deben hacerlo mediante la tramitación de un expediente ordinario de licencia ambiental municipal.

**Para las actividades que cuentan con la correspondiente licencia de actividad, incluidas en el Anexo II, hay un plazo hasta el 31 de diciembre de 2003 para adaptarse al régimen de licencia ambiental; es a este plazo al que deben ajustarse las plantas de preparación de hormigón para obtener del respectivo Ayuntamiento su nueva licencia municipal ambiental, en sustitución de la licencia de actividad de la que disponen.**

El procedimiento para la adaptación al nuevo régimen de licencia ambiental está regulado en la Disposición Transitoria 1 del Reglamento de la LIIAAC, aprobado por el Decreto 136/1999, RIIAAC, y se basa en una evaluación ambiental y el seguimiento del expediente de revisión que se regula en el propio Reglamento. Ahora bien si, contrastada la situación física y técnica que ampara la licencia, en vigor, con el estado actual de la industria o establecimiento, la diferencia es muy notable, es decir, **si se han efectuado modificaciones, reformas o cambios sustanciales, lo más aconsejable será solicitar la licencia ambiental municipal por el procedimiento ordinario**, acompañada del correspondiente proyecto técnico, conforme a lo establecido en los arts. 38 a 66 RIIAAC.

La tramitación ordinaria de la adaptación de la licencia municipal de actividad a la nueva licencia ambiental municipal es el de acompañar la solicitud de una **“evaluación ambiental”**, “verificada” por una entidad debidamente acreditada para ello. El contenido de este documento técnico se encuentra en [www.gencat.net/mediamb/iiaa](http://www.gencat.net/mediamb/iiaa).

**La evaluación ambiental pueden efectuarla los técnicos de la propia empresa, ingenierías y consultorías técnicas especializadas, o bien las entidades ambientales de control** actualmente acreditadas, cuya relación y datos de acceso se encuentran en la misma página web citada. La **“verificación” de la evaluación ambiental ha de ser practicada, en principio, por un “verificador ambiental” acreditado por la ENAC** –Entidad Nacional de Acreditación– de conformidad con lo establecido en el Reglamento de la Infraestructura para la Calidad y la Seguridad Industrial, citado, aprobado por el Real Decreto 2200/1995, con las funciones actualmente previstas por el Reglamento CE 761/2001, de 19, de septiembre, que regula el sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales, EMAS. La relación de estos verificadores acreditados se encuentra en la misma página web de la Generalidad de Cataluña, mencionada, y en [www.enac.es](http://www.enac.es) . Ahora bien, **si la evaluación ambiental ha sido efectuada por una entidad ambiental de control** de las acreditadas por el Departament de Medi Ambient de la Generalitat, **no es necesaria su posterior verificación**. Asimismo, en el supuesto de empresas que tengan implantado el referido sistema de ecogestión y ecoauditoría de la Comunidad Europea, EMAS, el documento de evaluación ambiental inicial para dicha implantación es válido a efectos de la solicitud de la nueva licencia ambiental en aplicación del régimen transitorio.

Una vez presentada la solicitud, **acompañada de la evaluación ambiental**, el procedimiento es el mismo que, para la revisión periódica (cada 8 años) de las licencias ambientales, regulado en los arts. 71 y 72

LIIAA, según se trate del Anexo II.1 y II.2. Este expediente, para las actividades del Anexo II.2, como es el caso de la fabricación de hormigón, se compone de los trámites siguientes:

- a) Información pública y vecinal por el plazo de 20 días.
- b) Propuesta de resolución. Seguidamente, los servicios técnicos del Ayuntamiento han de proceder a la evaluación ambiental de los aspectos que sean de su competencia, han pronunciarse sobre las alegaciones que, en su caso, se hayan podido presentar durante el período de información pública y vecinal, y han de formular una propuesta de resolución.
- c) Trámite de audiencia. De la propuesta de resolución hay que dar cuenta al interesado para que, con vista del expediente, pueda formular las alegaciones que crea oportunas, en un plazo de entre 10 y 15 días.
- d) Resolución. Finalmente, el Ayuntamiento dicta resolución denegando u otorgando la nueva licencia ambiental municipal que sustituirá a la anterior licencia municipal de actividad. En el supuesto de que esta resolución requiera la modificación de las condiciones de la actividad, se ha de otorgar al titular un plazo para poder adaptarse a los nuevos requerimientos o prescripciones; asimismo, se ha de establecer si la modificación quedará sometida a un control previo.
- e) Silencio administrativo positivo. Transcurridos **2 meses**, desde la presentación de la solicitud en el Registro del Ayuntamiento, sin que se haya dictado resolución ni ésta se haya notificado al interesado, la nueva licencia ambiental municipal se entiende otorgada por silencio administrativo positivo.

A los efectos de lo previsto en la **Resolución del Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas, ICAC, de 25 de marzo de 2002** (BOE 04.04.2002), por la que se aprueban las "Normas para el reconocimiento, valoración e información de los aspectos medioambientales en las cuentas anuales", la operación de adaptación al nuevo régimen de licencia ambiental debe reflejarse en la correspondiente memoria.

Esta Resolución del ICAC se dictó en aplicación de la Disposición Final 5ª del Real Decreto 1643/1990, de 20 de diciembre, que autoriza a dicho Instituto para desarrollar las normas de valoración del Plan General de Contabilidad; y desarrolla el Real Decreto 437/1998, de 20 de marzo, por el que se modifica el Plan General de Contabilidad, en el sentido de hacer obligatoria la incorporación, en las cuentas anuales de las empresas, de toda información significativa en relación con la prevención, reducción y reparación del impacto ambiental derivado de su actividad.

### **1.3.2.- La Ley de Evaluación Ambiental de la Comunidad de Madrid**

Aunque la Ley 2/2002, de 19 de junio, de Evaluación Ambiental de la Comunidad de Madrid LEACM, como la LIIAA catalana, deja sin efecto la aplicación del RAM de 1961, la Ley madrileña no llega a desarrollar la Ley estatal 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación, LPCIC, con respecto a la que es un poco anterior. El hilo conductor de la LEACM es más bien la legislación sobre impacto ambiental, en la línea de la Ley andaluza 7/1994, de 18 de mayo, de Protección Ambiental, y de su Reglamento de Calificación Ambiental, aprobado por el Decreto 297/1995, de 18 de diciembre. A pesar de que el plazo de transposición de la Directiva IPPC estaba más que vencido y de que el contenido de la futura LPCIC era bien conocido por el legislador madrileño, en la Disposición Adicional 3ª de la LEACM, su adaptación al régimen de la autorización ambiental integrada, regulado por la LPCIC, se remite aun futuro desarrollo que no se precisa si será por ley o por reglamento. En cambio, la Ley madrileña sí que se anticipa al Estado en la

aplicación de la Directiva 2001/42/CE, sobre la evaluación de determinados planes y programas.

A partir de la pauta indicada, la evaluación ambiental se articula a partir de cinco Anexos.

El Anexo I se refiere a los planes y programas objeto de evaluación ambiental.

El Anexo II se corresponde esencialmente con el de las actividades sujetas a estudio, evaluación y declaración de impacto ambiental, conforme al procedimiento ordinario establecido en la Ley 6/2001 y el Real Decreto Legislativo 1302/1986.

El Anexo III contiene las actividades que, en particular en Madrid se someten a una evaluación de impacto ambiental y a la correspondiente declaración por parte del órgano ambiental de la Comunidad, conforme a un procedimiento abreviado; en este Anexo III se incluyen, por ejemplo, las instalaciones de fabricación de cemento, clínker, cales y yesos no sujetas a la evaluación ordinaria de impacto ambiental del Anexo II, por disponer de una capacidad de producción de menos de 50 toneladas diarias.

**El Anexo IV comprende las actividades cuyo sometimiento a evaluación de impacto ambiental la Comunidad ha de estudiar caso por caso**, con un plazo de 45 días para pronunciarse al respecto. Este Anexo, además de las actividades contempladas, a estos efectos, en el Anexo II de la Ley 6/2001 sobre evaluación de impacto ambiental, incorpora otras y, en particular y en epígrafe 35, las **plantas dosificadoras de hormigón**.

La declaración de impacto ambiental de la Comunidad es previa, preceptiva y vinculante para el otorgamiento de la licencia municipal de actividad por parte del Ayuntamiento respectivo.

Finalmente, en el Anexo V se relacionan las actividades cuya evaluación ambiental es competencia del propio Ayuntamiento, como trámite previo, preceptivo y vinculante para la concesión de la licencia municipal. **Es en el epígrafe 13 de este Anexo V, en el que aparecen las instalaciones para la fabricación o preparación de materiales de construcción como el hormigón, la escayola y otros.**

Como al contrario de la LIAAC, la LEACM no regula un nuevo régimen de licencia municipal de actividad, no se contempla un régimen transitorio de adaptación, que sólo se prevé para los procedimientos en curso.

La LEACM tampoco hace un especial pronunciamiento del procedimiento a seguir en los diferentes supuestos de modificación de la actividad, por ampliación o reforma de la misma ni, en particular, un especial sometimiento a las reglas del cambio sustancial y no sustancial derivadas de la Directiva IPPC y de la LPCIC.

### **1.3.3.- La Ley de Protección del Medio Ambiente de La Rioja**

La Ley 5/2002, de 8 de octubre, de Protección del Medio Ambiente de La Rioja, LPMAR, es la primera que integra en un mismo texto normativo la evaluación del impacto ambiental, la autorización ambiental integrada y la licencia ambiental que sustituye a la licencia municipal de actividad.

**Las plantas de fabricación de hormigón quedan sujetas a licencia ambiental del Ayuntamiento.** El procedimiento para su concesión se remite al desarrollo reglamentario de la LPMAR por lo que, mientras tanto, será de aplicación el RAM de 1961, aunque ello no se dice expresamente.

En todo caso las reglas que la Ley fija para la nueva licencia ambiental son muy simples:

- a) Integración de todas las decisiones administrativas relacionadas con la prevención de incendios, protección de la salud y del medio ambiente.
- b) Solicitud acompañada de proyecto suscrito por técnico competente que incluirá una memoria ambiental, y de la documentación relativa a prevención de incendios, a protección de la salud, y a gestión de residuos y de vertidos.
- c) Información pública y audiencia de los interesados por 20 días.
- d) Resolución del Alcalde, en el plazo máximo de 4 meses, con silencio administrativo positivo en caso de no dictarse resolución en dicho plazo.

No se contempla un régimen de adaptación de las vigentes licencias municipales de actividad. El régimen de las modificaciones practicadas en la actividad, aunque de forma muy genérica, se remite a los conceptos de cambio sustancial y no sustancial, derivados de la Directiva IPPC y de la LPCIC.

#### **1.3.4.- La Ley de Prevención Ambiental de Castilla y León**

La Ley de 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León, desarrolla la autorización ambiental integrada de la LPCIC, regulando además el nuevo régimen de licencia ambiental y de comunicación ambiental, siguiendo claramente la pauta de la Ley catalana de intervención integral de la Administración ambiental. Como la Ley madrileña, incorpora además la evaluación de impacto ambiental. Es probable que esta Ley de Castilla y León marque la pauta a seguir por el resto de Comunidades Autónomas.

Por lo que se refiere a los Anexos de actividades a los efectos del régimen jurídico aplicable, el planteamiento de la Ley castellano-leonesa es el siguiente:

- a) El Anexo I se corresponde con el de la LPCIC, con unos pocos añadidos (tratamiento de superficie de metales y plásticos, neumáticos y automóviles).
- b) En general, el resto de actividades se someten a licencia ambiental municipal, con informe de la Comisión de Prevención Ambiental de la Administración autonómica.
- c) Las actividades cuya licencia municipal ambiental se otorga sin necesidad del informe previo de dicha Comisión se relacionan en el Anexo II.
- d) Y las actividades sometidas a comunicación ambiental previa se incluyen en el Anexo V.

En la medida que las plantas de hormigón no se hallan en ninguno de esos tres Anexos, les es de aplicación el régimen general de licencia ambiental municipal con informe previo de la Comisión Territorial de Prevención Ambiental, dependiente de la Consejería de Medio Ambiente, y de ámbito provincial.

#### **1.4.- Modificaciones en las plantas de hormigón y su eventual sometimiento a licencia previa**

En las plantas de preparación de hormigón de nuevo establecimiento, el depósito de aditivos puede formar parte del proyecto que se somete a la correspondiente licencia municipal de actividad.

Ahora bien, el régimen de las modificaciones introducidas en una actividad tiene una particular relevancia a los efectos de cómo hay que proceder en el caso de la instalación de un depósito de aditivos en una planta de hormigón preexistente que ya cuente con su licencia. **¿Hay que solicitar, o no, una nueva licencia de actividad, a los únicos efectos de la instalación del depósito de aditivos?. Para el caso de que la instalación del depósito requiera la ejecución de obras (depósitos de aditivos corrosivos), puede suceder que el Ayuntamiento exija la previa obtención de la referida licencia de actividad por modificación de la vigente; por el contrario, cuando la instalación del depósito no requiere la ejecución de obras sujetas a licencia, normalmente, tampoco será necesaria la licencia de actividad o ambiental;** seguidamente estudiaremos con detalle estos supuestos.

#### **1.4.1.- El régimen de las modificaciones en el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, y en la legislación autonómica que sigue su mismo régimen jurídico**

Las modificaciones a efectuar en una determinada actividad, que cuenta ya con la correspondiente licencia municipal, y su sujeción, o no, a algún tipo de intervención administrativa no es en absoluto una cuestión nueva.

La Disposición Transitoria Tercera del RAM sujeta a previa licencia las ampliaciones y las reformas de las actividades; incluso la autorización del traspaso o cambio de nombre se condiciona a la comprobación de que el estado de la actividad se ajusta a las condiciones fijadas en la licencia original, de forma que si el cambio de nombre comporta alguna ampliación o reforma, también esta sujeto a nueva licencia:

*“No se podrán conceder licencias para la ampliación o reforma ni se autorizará el traspaso de industrias o actividades que reúnan las condiciones establecidas en este Reglamento, a no ser que las medidas correctoras que se adopten eliminen con la debida garantía las causas determinantes de su calificación como actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas.”*

Ya en el momento de la aprobación del RAM no era coherente que el contenido de esta disposición se calificara de transitorio; pero lo que es aún más chocante es que esta transitoriedad no tuviera un límite temporal, de forma que se ha mantenido hasta hoy; como hemos visto el RAM continua siendo de aplicación en bastantes Comunidades Autónomas.

Otras normativas singulares también confirman este sometimiento a previa licencia de las ampliaciones y reformas. Así, el art. 4 b) del Régimen Especial del Municipio de Madrid en materia d'Actividades, aprobado por el Decreto 840/1966, de 24 de marzo, disponía que:

*“Todo cambio de procedimiento, reforma o ampliación de la actividad objeto de licencia no podrá ser puesta en funcionamiento has recibir la conformidad del Alcalde y, en su caso, de la Comisión Central de Saneamiento.”*

Y, todavía con mucho más rigor, en el art. 11 m) de les Ordenanzas Metropolitanas de Edificación de Barcelona, de 15 de junio de 1978 –de aplicación a los 27 municipios que habían formado parte de la extinta Corporación Metropolitana de Barcelona–, cuando se relacionan los actos sujetos a previa licencia municipal, se incluye, la:

*“m) instalación, apertura, modificación, ampliación o transformación de establecimientos comerciales o industriales y almacenes, así como la **modificación, sustitución o cambio de lugar de máquinas, motores y demás aparatos industriales.**”*

El art. 28 de estas Ordenanzas Metropolitanas confirma que se trata de la licencia regulada por el RAM.

Salvo el citado art. 11 m) de las Ordenanzas Metropolitanas de Edificación de Barcelona que, como acaba de verse, sujeta –o sujetaba– a licencia de actividad incluso el simple cambio de sitio de maquinas, motores y otros aparatos, el concepto y alcance de lo que constituya una ampliación o una reforma, a los efectos de tener que solicitar una específica licencia de actividad, no está regulado ni al RAM, ni a su Instrucción aprobada por Orden de 15 de marzo de 1963.

La jurisprudencia tiene establecidos dos criterios. Uno primero, referido a las reformas o ampliaciones, es el de que están exentas de licencia de actividad –no, en principio, de licencia de obras– las obras de acondicionamiento o reacondicionamiento del local, y quedan sujetas a nueva licencia de actividad las ampliaciones o reformas que no se puedan calificar de a simples acondicionamientos. Y, **en un segundo criterio, la jurisprudencia distingue entre la ampliación o reforma de una actividad amparada por una licencia**, de aquello que ya pasa a constituir una **actividad diferente** de la autorizada, de forma que se convierte en una actividad sin licencia, si esta no se solicita con carácter previo.

El primer criterio se pone de manifiesto en la Sentencia del Tribunal Supremo, STS, de 16 de julio de 2001 (RJ Aranzadi 2001\6759) que establece que una actividad:

*“... , se encuentra sometida al Decreto de 30 de noviembre de 1961, no solamente en cuanto a la necesidad de haber obtenido una licencia de ejercicio de dichas actividades con arreglo al procedimiento establecido en los artículos 29 y siguientes de dicho Reglamento, **sino cuando se trata de modificar o ampliar el ejercicio de esta actividad con algo que no sean meras obras de***

**reacondicionamiento** (artículo 8 de la Instrucción para la aplicación del RAMINP de 15 de marzo de 1963 y Sentencias de este Tribunal de 28 de junio de 1993, 21 y 28 de junio de 2000.”

Y en esta última Sentencia, STS de 28 de junio de 2000 (RJ Aranzdi 2000\6483), confirmando una anterior Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 23 de enero de 1994, el Supremo considera que:

“... el Reglamento de Actividades Molestas de la Ley especial de la ciudad de Madrid ... dispone que el cambio de procedimiento de fabricación, o de reforma o ampliación de la actividad o industria, no puede ponerse en funcionamiento sin que consienta en ello de modo expreso el Alcalde.- Ahora bien, a la vista de esta normativa se impone una consideración decisiva para este proceso. El Tribunal “a quo” –se refiere al TSJ de Madrid– ateniéndose a los datos del expediente, **no tiene acreditado que las obras**, cuya realización fue coprobada en una visita de inspección que realizaron los técnicos del Ayuntamiento, **supusieran realmente una modificación de la actividad. Por ello esta Sala, ..., debe declarar que unas simples obras de acondicionamiento del local no fundamentan debidamente la denegación** del cambio de la titularidad.- **Cuestión distinta sería que la actividad se modificase, procediendo entonces la aplicación de la normativa antes citada. Pero la Sala “a quo” no entendió que fuera así, sino por el contrario que se trataba de obras de acondicionamiento del local sin que se encontrase acreditado que la actividad se modificase, ampliase o reformase.**”

Y en relación con un establecimiento que suministraba petróleo agrícola des de antes de la entrada en vigor del RAM y que pasó a suministrar gasóleo, la STS de 19 de enero de 2000 entiende que:

“El notable incremento de actividad, volumen de ventas y número de usuarios que supuso el cambio de producto a suministrar por el surtidor cuestionado, es una expresa declaración fáctica de la Sentencia de instancia que resulta irrefutable, mientras que la supuesta menor peligrosidad del gasóleo C frente al petróleo agrícola únicamente constituye una afirmación unilateral de la interesada, cuya certidumbre no parece acreditada. Por otra parte, es incuestionable que ese notable

*incremento de expedición de combustible, motivado por la distinta naturaleza y utilización del mismo, constituye una ampliación o reforma de la actividad anteriormente ejercida, que si bien pudo no precisar licencia con arreglo la Decreto de 30 de noviembre de 1961 por razones meramente temporales, ningún fundamento válido puede alegarse en pro de que haya de excluirse del supuesto previsto en la disposición transitoria 3ª del mismo, debiendo por el contrario acomodar su actuación a los parámetros exigidos por el Decreto, tal y como la Sentencia recurrida ordena."*

El segundo criterio, conforme al cual determinadas modificaciones, constituyen una nueva actividad y no una mera ampliación de la existente autorizada, se recoge ppor ejemplo en STS de 29 d'abril de 2002 (RJ 2002\4077), pero es obvio que ya se trata del supuesto que nos ocupa.

Como sucede siempre que hay acudir a la jurisprudencia, se advierte que las Sentencias se pronuncian sobre casos extremos que no nos ofrecen soluciones para a situaciones ordinarias. De todas formas, hay retener que en aplicación del RAM, las cosas no eran muy distintas de las actuales en aplicación de las distintas leyes autonómicas.

Hay unas modificaciones que por ser ampliaciones de la actividad autorizada o por constituir una actividad diferente de aquella, están sujetas a nueva licencia municipal; y hay otras, las que se pueden calificar como a simples operaciones de acondicionamiento, que no están sujetas a licencia, ni a ninguna otra forma de intervención administrativa en aplicación del RAM, sin perjuicio que para su ejecución sí que precisen licencia de obras. La delimitación entre ambas categorías no esta regulada ni en el RAM ni en la legislación autonómica posterior; no hay más remedio que establecer casuísticamente la situación y sus consecuencias administrativas.

La instalación de un depósito de aditivos en una planta de hormigón no se puede calificar, en absoluto, ni de ampliación o reforma y, por supuesto y tampoco de cambio de actividad, por lo que hay que concluir que dicha instalación no queda sujeta a la previa solicitud y obtención de una **específica licencia de actividad**. En cualquier caso, no es nada nuevo que cada Ayuntamiento constituye un mundo burocrático distinto y que no es del todo extraño que alguno exija licencia de actividad para la instalación del depósito

#### **1.4.2.- Licencia de obras y depósito de aditivos corrosivos**

Cuestión distinta es que se precise, o no, licencia de obras. Ello dependerá de las características y envergadura de las mismas; y es por esta razón que, normalmente, **sólo requerirán tal licencia de obras los depósitos para aditivos que contengan corrosivos**, habida cuenta las obras complementarias a realizar, en aplicación de la ITC MIE APQ-6 contenida en Reglamento de Almacenamiento de Productos Químicos, aprobado por el Real Decreto 379/2001.

Será en el momento de la solicitud de dicha licencia de obras, o durante su tramitación por el correspondiente servicio municipal, cuando el Ayuntamiento podrá exigir, en su caso, la previa licencia de actividad. Y será entonces cuando los Ayuntamientos, más allá de los criterios de ampliación y reforma frente a los de mero acondicionamiento, pueden esgrimir el nuevo par conceptual de “*cambio sustancial / cambio no sustancial*”, para exigir licencia de actividad para el depósito o, en su caso, algún otro tipo de intervención administrativa, como a continuación vamos a ver.

### **1.4.3.- La aplicación de los conceptos de cambio sustancial y no sustancial**

La conclusión anterior sirve para aquellas Comunidades Autónomas en las que sigue siendo de aplicación el RAM o en las que su nueva legislación en materia de actividades clasificadas no ha modificado el régimen jurídico, ni los elementos esenciales de procedimiento establecidos en el viejo Reglamento de 1961. Sin embargo, como mínimo en dos Comunidades Autónomas, Cataluña y La Rioja, en las que el nuevo régimen de la Directiva IPPC y de su transposición por la LPCIC, más allá de las actividades del Anexo I de estas normas, se ha extendido al resto de actividades, el régimen de las modificaciones y su sujeción o no a licencia, o bien a algún otro tipo de intervención administrativa, **quedará condicionada por la aplicación del par de conceptos de cambio sustancial y no sustancial.**

Pero es más que probable que, a pesar de que en el resto de Comunidades Autónomas el concepto de cambio sustancial y no sustancial sólo es aplicable, de conformidad con la Ley 16/2002, de prevención y control integrados de la contaminación LPCIC, a las actividades de su referido Anejo 1 –entre las que no se encuentran las plantas de preparación de hormigón– el juego de estos conceptos se extienda a las demás actividades a la hora de establecer el régimen jurídico de las modificaciones. Ello se puede imponer, inicialmente mediante la mera práctica administrativa, pero no es descartable que la jurisprudencia de los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas pueda confirmar esta práctica; será más difícil en cambio que se llegue a pronunciar el Tribunal Supremo, dadas las dificultades y obstáculos de que los recursos de casación lleguen a prosperar.

Habría pues que estudiar el resultado de la aplicaci3n de esos conceptos al supuesto de la instalaci3n de un dep3sito de aditivos en una planta de hormig3n dotada ya de su correspondiente licencia de actividad. **El carácter sustancial o no sustancial del cambio está directamente relacionado con su incidencia en la seguridad, la salud de las personas o el medio ambiente.**

En los apartados a) y b) de su art. 2.10, la Directiva 96/61/CE o Directiva IPPC o de prevenci3n y control integrados de la contaminaci3n distingue entre:

- a) **“modificaci3n de la explotaci3n”**: una modificaci3n de las características o del funcionamiento, o una extensi3n de la instalaci3n **que pueda acarrear consecuencias para el medio ambiente.**
- b) **“modificaci3n sustancial”**: una modificaci3n de la explotaci3n que, en opini3n de l autoridad competente,  **pueda tener repercusiones perjudiciales o importantes en las personas o el medio ambiente.**

Como vemos, tanto la modificaci3n sustancial como la que no lo es, tienen siempre efectos o consecuencias para el medio ambiente; la diferencia está en que en un caso son perjudiciales o importantes y en el otro no.

En esta misma línea, los apartados e) i f) de l'art. 3 de la estatal Ley 16/2002, de prevenci3n y control integrados de la contaminaci3n, LPCIC, entienden por:

- a) **“Modificaci3n sustancial”**: cualquier modificaci3n realizada en una instalaci3n que **en opini3n del 3rgano competente para otorgar la autorizaci3n ambiental integrada** y de acuerdo con los criterios establecidos en el artículo 10.2 pueda tener repercusiones perjudiciales o importantes en la seguridad, la salud de las personas o el medio ambiente.

- b) *“Modificación no sustancial”*: cualquier modificación de las características o del funcionamiento, o de la extensión de la instalación, que, **sin tener la consideración de sustancial**, pueda tener consecuencias en la seguridad, la salud de las personas o el medio ambiente.

Además, el art. 10.2 LPCIC precisa que, para calificar la modificación de una instalación como a sustancial, se ha de tener en cuenta la mayor incidencia de la modificación proyectada sobre la seguridad, la salud de las personas y el medio ambiente, en los aspectos siguientes:

- a) El tamaño y producción de la instalación.
- b) Los recursos naturales utilizados por la misma.
- c) Su consumo de agua y energía.
- d) El volumen, peso y tipología de los residuos generados.
- e) La calidad y capacidad regenerativa de los recursos naturales de las áreas geográficas que puedan verse afectadas.
- f) El grado de contaminación producido.
- g) El riesgo de accidente.
- h) La incorporación o aumento en el uso de sustancias peligrosas.

Por lo que se refiere a la modificación no sustancial contemplada a la Directiva y a la modificación asimismo definida como no sustancial en la LPCIC, en la medida que, de todas formas, implica algún tipo de consecuencia sobre el medio ambiente, **su efecto es el de la exclusión del concepto de “cambio o modificación sustancial” de las modificaciones que no tengan ninguna consecuencia ambiental. Esta exclusión es relevante en cuanto al procedimiento a seguir y, en**

**particular, lo es para el supuesto de la instalación de un depósito de aditivos en una planta de hormigón.**

En aplicación del art. 12.2 de la Directiva, los arts. 9 y 10.5 LPCIC someten a las modificaciones substanciales al mismo procedimiento de autorización ambiental integrada que las actividades de nuevo establecimiento. Pero para los cambios o “modificaciones no substanciales” también se prevé algún tipo de intervención administrativa. Así, en el art. 12.1 de la Directiva se establece que estas modificaciones han de ser objeto de comunicación a la autoridad competente, la cual podrá proceder a la actualización de la autorización o de sus condiciones.

Sobre la base del art. 12.1 de la Directiva, los párrafos 3, 4 i 5 del art. 10 LPCIC regulan un procedimiento bastante ágil para la intervención de los cambios. Este procedimiento contempla, para los titulares de la actividad, dos alternativas:

- a) Si el propio titular considera, asesorado por sus técnicos y a la vista de los criterios de l'art. 10.2 LPCIC, que la modificación que pretende realizar tiene la consideración de substancial, ha de iniciar los tramites para a la obtención de una nueva licencia.
- b) Si el interesado cree que se trata de una modificación con consecuencias ambientales, pero que no llega a ser substancial, lo ha de comunicar a la Administración competente, con la documentación que lo justifique, razonando el carácter del la cambio en relación con los criterios del art. 10.2 LPCIC.

A partir de la presentación de esta comunicación:

- i. La Administración puede resolver que, al contrario de lo que cree el interesado, la modificación proyecta sí es substancial y que el titular de la actividad ha de solicitar la correspondiente autorización; o bien,

- ii. La Administración puede confirmar el carácter no substancial; la resolución puede ser de mera confirmación o, en su caso, puede añadir la necesidad de adoptar las medidas correctoras que estime pertinentes .
- iii. Si en el plazo de un mes desde la presentación de la comunicación, la Administración no adopta ninguna resolución, o no la notifica, el interesado puede proceder a la ejecución de la modificación si ha considerado que no es substancial.

Hay que advertir que, tanto en aplicación de la Directiva como de la LPCIC, sus definiciones de modificación sólo obligan a comunicar, con carácter previo a la su implantación, aquellas modificaciones que **“puedan tener consecuencias ambientales o que afecten a la seguridad o la salud de las personas”**, consecuencias con respecto a las que la Administración competente resolverá sobre el carácter de substancial o no del cambio. **Pero, las modificaciones que no tengan tales consecuencias ambientales, de seguridad o de salud, no requieren ningún tipo de comunicación previa.**

En realidad, pues, podrá haber tres clases de cambios o modificaciones en una actividad:

- a) **Modificación sustancial**, por tener **repercusiones perjudiciales o importantes** para la **seguridad**, la **salud** de las personas o el **medio ambiente**.
- b) **Modificación no sustancial**, por tener **consecuencias para la seguridad, la salud o el medio ambiente** que, sin embargo, no puede calificarse de perjudiciales ni de importantes.

- c) **Modificación que no tiene repercusiones ni consecuencias de ninguna clase** para la seguridad, la salud de las personas ni el medio ambiente.

Insistimos que este régimen de intervención administrativa, en relación con las modificaciones sustanciales o no sustanciales, sólo es de aplicación a las actividades del Anejo 1 de la LPCIC, entre las que no se encuentran las plantas de hormigón. Pero por las razones y los medios que antes hemos indicado es probable que se extienda a las demás actividades sujetas a licencia municipal, en sustitución de los anteriores criterios de ampliación o reforma versus simple acondicionamiento. En el caso de la Comunidad Autónoma de La Rioja y en aplicación de su Ley 5/2002 ya será así formalmente; a pesar de que esta Ley no regula formalmente el cambio no sustancial, su carácter de desarrollo legislativo de la LPCIC permite la aplicación supletoria del procedimiento de comunicación que hemos visto que regula la referida Ley estatal 16/2002.

**En Cataluña** y como ya hemos avanzado, las cosas son aparentemente algo distintas en la LIAAC. La voluntad de simplificación administrativa ha llevado al legislador catalán a formular una definición de cambio no sustancial completamente opuesta a la de cambio no sustancial, por lo que el matiz de las tres clases de cambio, que hemos visto que se desprende de la Directiva IPPC y de la LPCIC, no es de aplicación a las modificaciones de las actividades. Sólo hay cambio sustancial, definido como en las otras normas citadas, no sustancial que se define de manera distinta, como aquel que no tiene repercusiones perjudiciales o importantes para la seguridad, la salud de las personas o el medio ambiente. Las consecuencias en cuanto a la intervención administrativa son que, mientras el cambio sustancial está sometido al rigor del procedimiento de nueva autorización o licencia ambiental, el cambio no sustancial no está sujeto a ninguna intervención administrativa, ni siquiera

a comunicación. Ahora bien, en la práctica esto ha llevado a que muchos Ayuntamientos hayan interpretado muy restrictivamente las definiciones de cambio sustancial y no sustancial a favor del primero; y a ello ha respondido el Departamento de la Generalidad con un procedimiento de “autorización de cambio no sustancial” que aparece en la precitada página web [www.gencat.net/mediamb/iiaa](http://www.gencat.net/mediamb/iiaa) que no tiene ninguna base legal ni reglamentaria<sup>3</sup>. A medio plazo es claro, pues, que habrá que acudir a los conceptos y al procedimiento de la LPCIC.

#### **1.4.4.- Cambio sustancial y no sustancial en la instalación de un depósito de aditivos en una planta de hormigón**

De aplicarse, los conceptos de cambio sustancial y no sustancial a los casos de instalación de un depósito de aditivos en una planta de preparación de hormigón, es claro que, con toda probabilidad, ni siquiera estaríamos ante una “modificación no sustancial”, puesto que su incidencia sobre la seguridad, la salud de las personas y el medio ambiente es nula o inocua. **Únicamente, en el supuesto ya comentado de que se almacenen aditivos que contengan productos corrosivos, se podría tratar de una tal “modificación no sustancial”, en el sentido legal de que sí puede tener consecuencias en la seguridad, la salud de las personas y el medio ambiente, sin que éstas lleguen a poder ser nunca consideradas como perjudiciales o importantes.**

De todas formas y en cualquier Comunidad Autónoma, podría ser conveniente, incluso en Cataluña, seguir el procedimiento de la comunicación previa, previsto en el art. 10.4 LPCIC.

---

<sup>3</sup> El Colegio de Ingenieros Técnicos de Barcelona ha realizado un estudio y una propuesta para regular los cambios no sustanciales que está presentando a la Generalidad de Cataluña y a los Ayuntamientos.

### **1.5.- Incidencia de la titularidad sobre los depósitos de aditivos en el régimen de licencia de actividad y, en su caso, de obras**

La práctica habitual en el régimen de suministro de aditivos a las plantas de hormigón, por parte de las empresas afiliadas a ANFAH, es la de que éstas mantienen la titularidad como propietarias de los depósitos instalados en las plantas de sus clientes. La cuestión es establecer como incide esta situación patrimonial en el régimen de licencias.

Por lo que respecta a la **licencia municipal de actividad**, en su régimen tradicional del RAM de 1961, se trata de una licencia de naturaleza claramente **subjetiva o personal y de funcionamiento**, es decir que se otorga a título personal a la persona física o jurídica que va a ejercer la actividad y afecta a la actividad mientras esta se ejerza. Así lo establece con carácter general el art. 14.1 del viejo Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, aprobado por el Decreto de 17 de junio de 1955, aún vigente en la mayor parte de Comunidades Autónomas<sup>4</sup>. Buena prueba de ello es la citada Disposición Transitoria Tercera del RAM sujeta el traspaso o cambio de nombre a que se acredite que el cambio de titular de la actividad no comporta reforma o ampliación, sometiéndose de contrario a nueva licencia. Por lo general, la legislación autonómica sujeta el cambio de nombre a una simple comunicación, en el bien entendido, claro está, que el traspaso no implica cambios sustanciales o bien ampliaciones o reformas que puedan ser calificadas de tales; así, por ejemplo, el art. 39 LIAAC sobre transferencia de autorizaciones y licencias ambientales.

---

<sup>4</sup> En Cataluña, lo sustituyó el Reglamento de Obras, Actividades y Servicios de las Entidades Locales, aprobado por el Decreto 179/1995, de 13 de junio, que en sus arts. 73, 74 y 86 mantiene y regula el carácter subjetivo y de funcionamiento de las licencias de actividad, ni que se con carácter genérico.

De ello se desprende, **pues, que es el titular de la planta de hormigón el responsable de solicitar y obtener la correspondiente licencia municipal de actividad o ambiental**, incluyendo en el proyecto técnico, que ha de acompañar a la solicitud, todas las instalaciones que la actividad comprende, con independencia de la titularidad patrimonial sobre las mismas. Igualmente, en el caso de la nueva instalación de un depósito, por parte de una de las empresas suministradoras de aditivos, en una planta de fabricación de hormigón que ya cuenta con la debida licencia, el procedimiento a seguir en relación con el cambio no sustancial o el mero acondicionamiento que –como hemos visto–, ello supone, **debe ser tramitado por el titular de la actividad, no por el suministrador del aditivo** por más que sea el titular del depósito.

Por lo que respecta a las prescripciones en materia de seguridad industrial, y hemos precisado que sólo para el caso de los depósitos de los aditivos que contengan alguna sustancia corrosiva será de aplicación la Instrucción Técnica Complementaria contenida en el Real Decreto 379/2001, de 6 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de Almacenamiento de Productos Químicos y sus Instrucciones Técnicas Complementarias MIE APQ 1 a 7, **en la medida que, a diferencia de la normativa anterior, este Reglamento solo resulta de aplicación al almacenamiento de productos químicos calificados de peligrosos** (art. 1).

#### **1.6.- Instalaciones a precario en suelo no urbanizable**

Puede darse el caso de plantas de preparación de hormigón instaladas, a precario, en suelo no urbanizable. Este puede ser el caso de plantas anexas a una extracción de áridos.

Para que este tipo de ocupación y uso del suelo sea conforme a Derecho, con carácter previo a la licencia de actividad o ambiental y de obras, se requiere una licencia urbanística provisional, atorgada por el Ayuntamiento correspondiente, pero sujeta al previo informe preceptivo y vinculante del órgano competente de la Comunidad Autónoma, normalmente una Comisión Provincial con participación de autoridades y funcionarios de la Administración autonómica y de la local. Hay que advertir que las nuevas legislaciones urbanísticas autonómicas son cada vez más restrictivas con estos usos provisionales. Así, el art. 53.3 de la **Ley catalana 2/2002 prohíbe los usos residenciales e industriales a precario.**

### **1.7.- Instalaciones temporales anexas a la ejecución de obras**

El régimen jurídico de las instalaciones de preparación de hormigón a pie de obra, dependerá sustancialmente del carácter público o privado de la obra en cuestión. En el primer supuesto, la situación administrativa de las instalaciones auxiliares y, por tanto del depósito de aditivos, estará vinculado necesariamente a la existencia de una licencia de obras que ampare su ejecución. La instalación de un depósito en una obra particular requerirá inexcusablemente dicha licencia, y aunque dicha licencia será responsabilidad del promotor o constructor, por las razones antes aducidas, no es nada aconsejable instalar un depósito de aditivos en una obra que no cuente con la debida licencia municipal. Lo más habitual, sin embargo, será el supuesto de instalaciones de preparación de hormigón y de su correspondiente depósito de aditivos en obras públicas, cuya situación administrativa hay que suponer regular. En todo caso, habrá que tener en cuenta que a las obras temporales les es de aplicación el Real Decreto 1627/1997, sobre seguridad laboral en obras de la construcción.

En el supuesto de que los aditivos contengan sustancias corrosivas la ITC APQ-6, contenida en el citado Real Decreto 379/2001, prescribe que únicamente pueden considerarse almacenamientos en tránsito aquellos que se efectúan en períodos inferiores a 72 horas, 8 días al mes o 36 días al año; de superarse dichos plazos, el depósito ha de cumplimentar las formalidades propias de todo proyecto de depósito estable.

### **1.8.- Responsabilidad por carecer de licencia de actividad**

El ejercicio de una actividad clasificada sin disponer de la correspondiente licencia de actividad o de la nueva licencia ambiental constituye infracción administrativa. Su tipificación, graduación y sanción se halla dispersa en la legislación sectorial autonómica. Por lo que respecta a la graduación, se mueve entre la infracción muy grave tipificada en la Ley vasca 3/1998, y la infracción grave tipificada en la Ley catalana 3/1998 o en la más reciente Ley riojana 5/2002. La sanción ordinaria es de multa, de cuantías muy dispares. En la Ley vasca, las infracciones muy graves se sancionan con multa de entre 240.404 € y 1.202.020 €; a las infracciones graves de la Ley riojana les corresponde multa de entre 20.001 € y 200.000 €; la Ley catalana es la menos rigurosa, con multa para sus infracciones graves de entre 902 € a 6.010 €. Con independencia de la multa y en función de la gravedad y de las consecuencias que pueda haber tenido el ejercicio de la actividad sin licencia, o sin la implementación de las medidas correctoras, la infracción puede comportar la clausura o cese de la actividad por distintos períodos, de entre seis meses o seis años, siempre y cuando la actividad sea legalizable. Al tratarse de una actividad que se viene ejerciendo de forma continuada, no entre en juego la prescripción, sin perjuicio de que el consentimiento prolongado de la Administración no se pueda alegar en el correspondiente procedimiento administrativo o jurisdiccional

Además y junto a la sanción en materia de actividades clasificadas o de protección del medio ambiente, el Ayuntamiento puede imponer, en su caso, sanción por obras ejecutadas sin licencia, siempre y cuando no hayan transcurrido los plazos de prescripción, también diferentes en la diversa legislación urbanística autonómica

La responsabilidad por la infracción recaerá siempre en el titular de la actividad, o planta de hormigón en nuestro caso, sin que la propiedad del depósito de aditivos pueda acarrear ninguna consecuencia para la empresa que produce y suministra el aditivo. Sin embargo, **es altamente recomendable:**

- a) **Que los depósitos se instalen en plantas que cuenten con la debida licencia municipal.** Esta circunstancia sería aconsejable que figurara como condición en el correspondiente contrato.
  
- b) Que, **sólo para el supuesto de depósitos de aditivos corrosivos,** la instalación del depósito cuente, en su caso, con la previa **licencia de obras,** y que se haya consultado con el Ayuntamiento acerca de la necesidad, o no, de obtener licencia de actividad o ambiental por modificación de la licencia vigente, aunque se trate de un cambio no sustancial y que no afecte al medio ambiente, la seguridad, ni la salud de las personas.

**Estas recomendaciones están dirigidas, no tanto a la infracción por falta de licencia, cuya responsabilidad siempre recaerá sobre el titular de la planta, como al supuesto de un eventual accidente o incidente, relacionado con los aditivos, en cuyo caso la falta de licencia podría acarrear algún tipo de responsabilidad solidaria que implicara al fabricante, suministrador y propietario del depósito de aditivos.**

