

**NORMATIVA BASICA SOBRE CONTAMINACION MEDIOAMBIENTAL
EN RELACION CON LA GANADERIA Y LAS
INDUSTRIAS AGROALIMENTARIAS**

**Por José Jerónimo Estévez
Secretario General de la Academia
Doctor en Derecho**

NORMATIVA BASICA SOBRE CONTAMINACION MEDIOAMBIENTAL EN
RELACION CON LA GANADERIA Y LAS INDUSTRIAS
AGROALIMENTARIAS

1. INTRODUCCION

Me pide nuestro Presidente de la Academia que exponga el tema de legislación de estas I Jornadas sobre Contaminación Ambiental por la Ganadería y las Industrias Agroalimentarias.

Considero que la aceptación de Académico no debe suponer un mérito para exhibirlo en tarjetas y curriculums. Más bien debe ser un compromiso por ofrecer a la Academia nuestra sabiduría, modesta en mi caso, y nuestro constante esfuerzo y trabajo.

Por eso estoy aquí: obedeciendo al mandato del Presidente y cumpliendo con mi compromiso contraído con la Academia.

Márquez Reviriego dice que "la capacidad del hombre para actuar sobre la naturaleza se ha multiplicado de una manera espectacular. A nadie se le hubiese ocurrido en la Edad Media hablar de Ecología: el hombre vivía inmerso en la naturaleza y las villas estaban rodeadas de bosques poblados de fieras. El problema, entonces, no era defender a la naturaleza del hombre, sino al revés".

Efectivamente, la preocupación del hombre por los problemas del Medio Ambiente surge como consecuencia de tres fenómenos:

1º Nacimiento de las ciudades.

2º Aumento de la población, sobre todo en los últimos tiempos. Supone un desplazamiento de población del medio rural al urbano, con los problemas que este fenómeno lleva consigo.

3º La industrialización, que se desarrolló en el siglo pasado, pero que ha tenido un incremento espectacular durante el presente.

Esto ha tenido como consecuencia graves agresiones al medio ambiente:

a) A la atmósfera (humos, lluvia ácida, capa de ozono, etc.).

b) Problemas de vertidos a ríos, lagos, al mar (accidentes de petroleros, etc.).

- c) Residuos de plaguicidas sobre la flora y la fauna.
- d) Accidentes nucleares, etc.

"Durante el siglo actual, dicen los profesores Cortina y Llopis, la industrialización y los cambios tecnológicos han sido decisivos en la aparición de problemas de este sentido. Después de la 2ª Guerra Mundial comienzan a aparecer fenómenos masivos de contaminación abiótica (Valle del Mosa, Donora en Pensilvania, la situación de Londres en 1952, etc.)".

En la mente de todos está la grave intoxicación por mercurio en la bahía de Minomata, al sudoeste del Japón. Se produjo por ingestión de pescados y mariscos capturados en la bahía cuyas aguas habían sido contaminadas por mercurio procedente de los afluentes de una fábrica de cloruro de vinilo (FAO, 1967), (Pasquelot, 1973). Entre 1953 y 1960 se registraron 111 casos, de los cuales murieron 39. Fango procedente de la bahía contenía concentraciones de residuos mercuriales de 19 a 59 ppm. Índices de 2010 ppm fueron observados en la red de alcantarillado municipal. Ostras de la zona media de la bahía contenían de 38 a 69 ppm de Hg. Las concentraciones permitidas de los productos de la pesca en casi todos los países es de 0,5 ppm.; en España de 1 ppp.

Podemos también citar la grave intoxicación producida por el aceite de colza desnaturalizado y el grave accidente de la central nuclear de Chernobil, el 26 de abril de 1986, en Ucrania a 130 km de la ciudad de Kiev, calculándose que liberaron unas 50 MCi de productos de fisión, unas 30-40 veces más que las bombas de Hiroshima y Nagasaki y alcanzándose valores de radiactividad de 6 a 100 veces más elevado que los normales en diversos países europeos, con acción directa sobre las personas, contaminación de vegetales, animales, suelo, etc. (Cortina y Llopis).

A pesar de que las grandes catástrofes ecológicas hayan ocurrido recientemente -en plena época industrial y, lógicamente, como consecuencia de ella- el interés de las autoridades por el medio ambiente es muy antiguo, que como es natural se orientaba sobre el medio ambiente urbano: alcantarillado, fuentes públicas, etc. Por tanto, era natural que los romanos se preocuparan por asegurar el suministro de agua potable a las ciudades. Todavía quedan, como ejemplo, los acueductos de Segovia, Mérida, Almuñécar, etc. También se preocupaban por las fuentes públicas, como después lo harían los árabes con sus aljibes, baños públicos, etc. A los baños públicos de Caracalla podían asistir más de 1.500 personas y estaban equipados con agua a distintas temperaturas. En cuanto a las aguas residuales, era famosa la Cloaca Máxima de Roma que se empezó a construir el año 578 a.C. por Tarquinio Prisco (T. el Antiguo), y finalizada en tiempos de

Tarquino el Soberbio. Se realizó en principio para librar al Foro de las aguas de lluvia que allí se estancaban. Se la llamó Máxima por su amplitud. Todavía se puede medir su diámetro en la desembocadura del Tiber. Tenía 5 metros de diámetro y se podía circular en barca.

Con todo, la sanidad ambiental de las ciudades no era precisamente óptima. Así, por ejemplo, el ingeniero y aparejador Juan de Minjares informaba en 1588 a Felipe II sobre el estado lamentable del abastecimiento de agua de la Alhambra de Granada y sobre la falta de higiene en sus arcas, estanques y depósitos con estas palabras: "Llegada el agua a Generalife, entra en un arca donde muchas mujeres y hombres se bañan y lavan sus cuerpos y se ensucian en ella y en su estanque que está junto a la arca expresada dos y tres meses. Y estando así el agua detenida, se corrompe, y de esta manera mendionda va a la Alhambra, que es cosa muy indecente para las Casas Reales. Y lavan las ollas y calderas en el estanque largo de los Arrihanes y se bañan en él y echan perros a nadar y lavan en él los servicios y toda ésta agua va a la Alhambra y entra en los aljibes y fuentes de las Casas Reales ...".

El problema medioambiental se ha incrementado en los últimos años, aunque su intensidad ha sido diferente de unos países a otros.

De ahí que el profesor Dr. Mariño Menéndez diga que "el Medio ambiente natural forma una unidad a escala planetaria. Ciertas alteraciones se han venido produciendo en mayor o menor medida en las últimas décadas por aplicación de políticas económicas que no tienen suficientemente en cuenta el impacto medioambiental de determinadas formas de explotación de los recursos naturales y de la utilización de determinadas sustancias, industrias y tecnologías. Al mismo tiempo, inevitablemente, se han causado daños al medio ambiente y a personas y bienes, dentro de un país o por encima de las fronteras, por accidentes ocasionados al realizar actividades peligrosas en las que se manejan sustancias o instalaciones que entrañan altos riesgos, como la energía nuclear, los hidrocarburos u otras sustancias".

2. DERECHO INTERNACIONAL

Tanto esto es así que existe una extensa legislación internacional sobre la protección del Medio Ambiente.

Podemos considerar como arranque de esta Legislación la Conferencia sobre el Medio Humano organizada por las Nacio-

nes Unidas y celebrada en Estocolmo del 5 al 16 de junio de 1972.

Se aprobó en ella la Declaración sobre Medio Humano, que se considera la Carta Magna del ecologismo internacional (la Ecología la definió Haeckel en 1869 como "la ciencia que estudia las relaciones de los seres vivos entre sí y de éstos con el medio que los rodea"), donde se enunció el principio programático medioambiental: "1... Los aspectos del medio humano, el natural y el artificial, son esenciales para el bienestar del hombre y para el goce de los derechos humanos fundamentales, incluso el derecho a la vida misma. 2. La protección y mejoramiento del medio humano es una cuestión fundamental que afecta al bienestar de los pueblos y al desarrollo económico del mundo entero. un deseo urgente de los pueblos de todo el mundo y un deber de todos los gobiernos".

Dicha Conferencia aprobó un Programa organizado, el P.N.U.M.A. (Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente) y un Plan de acción para el medio humano. Sus bases las estableció la Asamblea General por medio de la Resolución 2997 (XXVIII) de 15 de diciembre de 1972. Se creó: el Consejo de Administración y la Secretaría del P.N.U.M.A., la Junta de Coordinación para el Medio Ambiente y el Fondo.

Asimismo, la Carta Mundial de la Naturaleza fue adoptada por las Naciones Unidas y aprobada por la Asamblea General a través de la Resolución 37/7 de 28 de octubre de 1982.

El Derecho Internacional sobre medio ambiente se ha ido creando sobre la base de la soberanía territorial, que fundamenta que cada Estado tiene que seguir su propia política ambiental, la soberanía permanente sobre sus riquezas y recursos naturales (Mariño Menéndez).

Si las empresas tienen que aplicar las medidas correctoras para no contaminar el medio ambiente, los costes de producción de los productos se elevan. De ahí que muchas empresas del mundo desarrollado pueden verse tentadas a instalar industrias muy contaminantes en países subdesarrollados, donde no van a ser tan exigentes en imponer medidas correctoras que encarecerían el producto.

Pero, tras un período de vacilación, los países subdesarrollados han admitido que su desarrollo no puede realizarse al margen de la conservación y mejora del medio ambiente, si bien exigen un trato diferencial para no cargar con costos económicos insoportables dada su condición. De tal forma que entre las conclusiones del "Informe Brundland" (Asamblea General. Doc. 1987) se convocó la celebración en Brasilia para 1992 de la Tercera Conferencia de las N.U. sobre el medio humano, cuyo ámbito de trabajo fueron los problemas del medioambiente y desarrollo desde una perspec-

tiva global (A.G. Res. 44/228 de 22-3.90) (Mariño Menéndez).

El núcleo más importante de normas internacionales medioambientales -como dice el profesor Mariño- es de naturaleza convencional, está contenido en tratados específicamente orientados a la protección del medio ambiente o en cualquier otro. Estas normas presentan ciertos caracteres, entre los que podemos destacar, por un lado, la importancia que tienen los procedimientos de vigilancia y control de su aplicación; en segundo lugar hay que resaltar la técnica normativa consistente en separar dentro del correspondiente instrumento convencional un texto principal, que impone a los Estados las obligaciones permanentes y otros textos Anexos, de gran tecnicismo, modificables por procedimientos ágiles que permiten adaptarlos a las exigencias mutables de los avances técnicos y científicos (por ejemplo, listas de sustancias cuyo vertido está completamente prohibido, etc).

El Derecho Internacional del medio ambiente es eficaz si se aplica a través del Derecho Interno de los Estados y a ello se orientan los convenios internacionales.

Existen en la actualidad más de 300 tratados multinationales y más de 200 textos adoptados por Organizaciones Internacionales.

Existen tratados que afrontan los temas de forma sectorial: aire, ríos y lagos, mares y océanos, etc., y otros de forma transversal, afectando a diferentes sectores: vertidos de sustancias tóxicas, residuos peligrosos, seguridad en el transporte, etc.

Lo que es cierto, como manifiesta el profesor Mariño, es que la perspectiva global de la biosfera en su conjunto es imprescindible, y que cada vez se hace más evidente la necesidad de que la Comunidad Internacional adopte una Convención multilateral general que establezca las obligaciones generales de los Estados sobre preservación del medio ambiente por medio de un texto marco completible por Protocolos Adicionales.

A título de ejemplo, citamos algunos de los convenios internacionales sobre la materia que nos ocupa:

A) PROTECCIÓN DEL AIRE ATMOSFÉRICO:

- Convenio de Ginebra de 13 de noviembre de 1979, elaborado en el seno de la Comisión Económica para Europa de las N.U. sobre "Contaminación transfronteriza de la atmósfera a larga distancia" (BOE de 10-3-1983). Las partes firmantes se comprometen a limitar y reducir gradualmente, dentro de lo posible, la contaminación atmosférica (sobre todo dióxido de azufre y óxido de nitrógeno que producen las lluvias ácidas).
- El 8 de julio de 1985 se aprobó en Helsinki un Protocolo-

lo adicional por el que las partes se comprometen a disminuir en un 30 % sus emisiones adicionales de gases contaminantes, como base 1980, a más tardar en 1993.

- En Sofía se adoptó el 1-11-1988 otro Protocolo adicional por el que los Estados se obligan a congelar el nivel de 1987 de emisiones y flujos transfronterizos de óxidos de Nitrógeno (BOE del 13-3-1991).

B) PROTECCION DE RIOS Y LAGOS.

Tiene mucha importancia, ya que hay rios que atraviesan dos o más Estados. Sirva de ejemplo la contaminación de las aguas del Rhin por el accidente ocurrido en 1986 en una factoria de la empresa Sandoz situada cerca de Basilea.

- Carta Europea del Agua, de 6-5-1968 proclamada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa.
- Hay que destacar los trabajos de Codificación realizados por la Comisión de Derecho Internacional de las N.U. en materia de "usos de los cursos de agua internacionales para fines diferentes de la navegación". Allí también se recoge el principio consagrado en el Derecho Internacional de "sic utere tuo ut alienum non laedas". Los Estados deben actuar de tal modo que, por ellos o por personas bajo su jurisdicción o control, no se realicen actividades que causen daños por encima de las fronteras a terceros Estados, bien directamente, bien indirectamente en la persona o bienes de sus súbditos. Así, el art. 23.1 del 2º informe del relator especial J. Evensen establece:
"1.- Ningún Estado del curso de agua podrá contaminar las aguas de un curso de agua internacional o permitir su contaminación, cuando se cause o pueda causar perjuicio apreciable a los derechos o intereses de otros Estados del curso de agua respecto de su uso equitativo de esas aguas u otros efectos nocivos en sus territorios".
- La CEE ha emitido alrededor de una decena de Directivas para evitar la contaminación de aguas continentales y aguas de mar.

C) PROTECCION INTERNACIONAL DEL MEDIO MARINO.

A este respecto, el principio nº 7 de la Declaración de Estocolmo establece: "Los Estados deberán tomar todas las medidas posibles para impedir la contaminación de los mares por sustancias que puedan poner en peligro la salud del hombre, dañar los recursos vivos y la vida marina, menoscabar las posibilidades de esparcimiento o entorpecer otras utilidades legítimas del mar".

- Convenio de Ginebra de Alta mar de 29-4-58 (BOE 25-12-

71).

- Convenio de Ginebra sobre la Plataforma continental, también de 29-4-58 y BOE del 25-12-71.
- Convenio de Montego Bay de 1982, sobre Derecho del Mar. Sin duda uno de los más importantes. Su parte XII está dedicada a la "Protección y preservación del medio marino" y su art. 193 establece una norma general aplicable a todos los espacios marinos: "los Estados tienen la obligación de proteger y preservar el medio marino". Establece también la obligación de los Estados a tomar las medidas necesarias para ello, a través de leyes y reglamentos, en cooperación en cada caso con las Organizaciones Internacionales competentes. Regula con detalle, lo que no había hecho ningún otro Convenio anterior, la materia de la jurisdicción estatal para ejecutar las normas sobre Contaminación. El art. 1.1-4 define la contaminación como "la introducción por el hombre, directa o indirectamente, de sustancias o de energía en el medio ambiente natural, que produzca o pueda producir efectos nocivos tales como daños a los recursos vivos, peligrosos para la salud humana y, en general, afectar de modo negativo a cualquiera de los usos a que el propio entorno pueda destinarse".

D) CONVENCIONES INTERNACIONALES ESPECIFICAS.

- El Convenio de Montego Bay se constituye en marco normativo de referencia de los demás convenios específicos, en materia medio ambiental (art. 237).
- Existen otros convenios específicos, como, por ejemplo, el Convenio para la prevención de la contaminación del mar por vertimiento de desechos y otras materias hecho en Londres, Méjico D.F., Moscú y Washington el 29-12-72 (BOE del 10-11-75, corrección de errores BOE 6-8-90). Prohíbe completamente el vertido de ciertos desechos y materias relacionados en el Anexo I y autoriza el de otros con el permiso especial o general concedido por las autoridades internas competentes.
- Convenio de París de 4-6-1974, para la prevención de contaminación marina de origen terrestre, en el área del Atlántico del Noreste (BOE 21-1-1981); enmendado por el Protocolo de 26-3-1986 (BOE 14-5-1990).
- Convenios marcos, como el Convenio para la Protección del Mar Mediterráneo contra la contaminación, aprobado por la Conferencia de Barcelona el 10-2-1970 (BOE 21-2-1970), en el que es parte la CEE. El Estado español es su depositario y es gestionado por el P.N.U.M.A.
- Después se aprobó en Atenas un Protocolo para la Pro-

tección del Mediterráneo contra la Contaminación de origen terrestre, el 17-5-1980 (BOE 26-6-1984).

- En Ginebra se adoptó otro Protocolo el 3-4-1982, relativo a zonas especialmente protegidas del Mediterráneo (BOE 11-1-1988).
- También se aprobó el 10-5-1976 el acuerdo subregional de Mónaco, sobre protección de aguas costeras del Mediterráneo.

E) PROTECCION DE LA CAPA DE OZONO.

Por su importancia, no queremos silenciar el esfuerzo que la Comunidad Internacional está llevando a cabo en esta materia. Así, podemos citar:

- La Convención de Viena para la protección de la capa de ozono, del 22-3-1983 (BOE 14-11-1988). Se trata de un convenio marco.
En un Anexo se relacionan las sustancias químicas de origen natural o antropogénico que pudieran afectar a la capa de ozono, fundamentalmente los fluorocarbonos.
- A la Convención se le adicionó el Protocolo de Montreal de 16-9-1987 (BOE 17-3-1989 y ajustes BBOO de 15-11-1989 y 2-2-1992). Establece limitaciones muy concretas y prohibiciones de producir, consumir y comercializar sustancias que agotan la capa de ozono. Permite a los países en vías de desarrollo aumentar el consumo para su uso interno de dichos productos hasta un 10 % desde el nivel de 1986. Sin embargo, los demás países congelarían su nivel de consumo de ese año, debiéndolo reducir progresivamente hasta el 50 % para 1988.
- La CEE es parte en la Convención de Viena y en el Protocolo de Montreal por Decisión de la CEE nº 88/540 (D.O.C.E. de 31-10-1988), y dictó el Reglamento CEE 594/91 de 4 de marzo (D.O.C.E. de 14-3-1991) relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono.

Como decíamos al principio, la legislación internacional sobre protección del medio ambiente es, aunque relativamente reciente como hemos podido comprobar, ingente.

Es natural que sea así, pues la protección de la Biosfera es un problema global en el que deben comprometerse todos los Estados, toda la Comunidad Internacional, ya que las fronteras no suponen un obstáculo real a la difusión de la contaminación ambiental.

3. LEGISLACION BASICA

A) CONSTITUCION ESPAÑOLA

La Constitución Española no podía ser insensible al problema medioambiental, ya que en la fecha de su promulgación, 1978, este tema cobraba suma importancia en todos los países.

Así, dentro del Título Primero, de los Derechos y Deberes Fundamentales, en el Capítulo III, De los Principios Rectores de la Política Social y Económica, el art. 45 establece:

"1. Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo.

2. Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.

3. Para los que violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la ley fije, se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado".

La sentencia nº 64/82 de 4 de noviembre del Tribunal Constitucional aclara que en cuanto a las técnicas apropiadas para llevar a cabo la protección del medio ambiente corresponde su elección al legislador, máxime cuando el mismo art. 45 habla expresamente de "defender y restaurar el medio ambiente".

A este respecto es obligado citar normas muy ligadas a este precepto y a lo que a nuestro tema afecta:

1º El art. 1908 del Código Civil, reformado por el R.D. de 24 de julio de 1989 (BOE de 25-7-89), que ordena: "Igualmente responderán los propietarios de los daños causados: 2º Por los humos excesivos, que sean nocivos a las personas o a las propiedades; 4º Por las emanaciones de cloacas o depósitos de materias infectantes, contruidos sin las precauciones adecuadas al lugar en que estuviesen".

En el punto 2º, dicen los profesores Diez Picazo y Guillón, la responsabilidad se objetiva y se establece por la excesividad y carácter nocivo; y en el punto 4º es una responsabilidad subjetiva o culposa, pues se insiste en la falta de precauciones, aunque limitándola a aquellas que deban ser adecuadas en la construcción en relación con el lugar en que se encuentran.

En la esfera de lo penal, tienen relación con el art. 45 de la C.E. los artículos comprendidos en la Sección 2ª (De los delitos contra la salud pública y el medio ambiente) del capítulo II (De los delitos de riesgo en general) del Código Penal (aprobado por Decreto 3.096/1973 de 14 de

septiembre. Texto Refundido conforme a la Ley 44/1971 de 15 de noviembre, BB 00 EE de 12 a 15 diciembre). Comprende desde el artículo 341 al 348 bis.

Entre ellos afectan al tema que nos ocupan, el art. 347-2º: Se impondrán las penas señaladas en el art. anterior (prisión menor y multa de 750.000 a 3.000.000 de ptas; si dichos actos u omisiones se realizasen por negligencia, la pena será de arresto mayor y multa de 100.000 a 5.000.000 de ptas), al que arrojar en fuente, cisterna o río, cuya agua sirva de bebida, algún objeto que la haga nociva para la Salud.

Y el art. 347 bis establece: "será castigado con la pena de arresto mayor y multa de 175.000 a 5.000.000 de ptas. al que, contraviniendo las leyes o reglamentos protectores del medio ambiente, provocare o realizare directa o indirectamente emisiones o vertidos de cualquier clase en la atmósfera, al suelo o las aguas terrestres o marítimas, que pongan en peligro grave la salud de las personas, o puedan perjudicar gravemente las condiciones de la vida animal, bosques, espacios naturales o plantaciones útiles.

Se impondrá la pena superior en grado (prisión menor) si la industria funcionara clandestinamente, sin haber obtenido la preceptiva autorización o aprobación administrativa de sus instalaciones o se hubiera desobedecido las órdenes expresas de la autoridad administrativa de corrección o suspensión de la actividad contaminante, o se hubiera aportado información falsa sobre los aspectos ambientales de la misma o se hubiera obstaculizado la actividad inspectora de la Administración.

También se impondrá la pena superior en grado si los actos anteriormente descritos originaren un riesgo de deterioro irreversible o catastrófico.

En todos los casos previstos en este art. podrá acordarse la clausura temporal o definitiva del establecimiento, pudiendo el Tribunal proponer a la Administración que disponga la intervención de la empresa para salvaguardar los derechos de los trabajadores"

Y el art. 348 dice: "Siempre que por consecuencia de cualquiera de los hechos comprendidos en los artículos anteriores resultare muerte, incurrirá el culpable en la pena de reclusión menor, además de las penas pecuniarias establecidas en los respectivos casos".

Hemos creído conveniente citar estos artículos, tanto del Código civil, como del Penal, pues los técnicos también debemos conocer estos preceptos.

En cuanto a competencias, el art. 148 de la Constitución establece: "1. Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias:

... 9ª La gestión en materia de protección del medio ambiente".

Y el art. 149.1.: "El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:

... 23ª Legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las CC.AA. de establecer normas adicionales de protección ...".

A este respecto es esclarecedora la sentencia nº 64/-1982 de 4 de noviembre del Tribunal Constitucional cuando dice que se establece en el art. 149.1.23ª de la C.E., de acuerdo con la tendencia general actual, la necesidad de que el Estado fije las normas que impongan un encuadramiento de una política global en materia de medio ambiente.

B) ESTATUTO DE AUTONOMIA PARA ANDALUCIA

Fue aprobado por Ley Orgánica 6/1981 de 30 de diciembre (BOE del 11 de enero 1982).

El art. 12 ... "la Comunidad Autónoma ejercerá sus poderes con los siguientes objetivos básicos:

... 5ª El fomento de la calidad de vida del pueblo andaluz, mediante la protección de la naturaleza y del medio ambiente, y el desarrollo de los equipamientos sociales, con especial atención al medio rural".

Y el art. 15 establece: "Corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía, en el marco de la regulación general del Estado, el desarrollo legislativo y la ejecución de las siguientes materias:

... 7ª Medio ambiente. Higiene de la contaminación biótica y abiótica ..."

Y art. 17: "Corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía la ejecución de la legislación del Estado en las siguientes materias:

... 6. Vertidos industriales y contaminantes en las aguas territoriales correspondientes al litoral andaluz".

C) LEY 14/1986 DE 25 DE ABRIL, GENERAL DE SANIDAD (BOE DEL 29).

Como establece el art. 2.1, esta Ley tendrá la condición de norma básica en el sentido previsto en el art. 149.1.16 de la C.E. ("Sanidad: exterior. Bases y coordinación general de la Sanidad") y será de aplicación en todo el territorio del Estado, excepto los arts. 31.1.b) y c) y 57 a 69, que constituirán derecho supletorio en aquellas CC.AA. que hayan dictado normas aplicables a la materia que en dichos preceptos se regulan".

El art. 19 establece que:

"1. Los poderes públicos prestarán especial atención a la sanidad ambiental, que deberá tener la correspondiente

consideración en los programas de salud.

2. Las autoridades sanitarias propondrán o participarán con otros Departamentos en la elaboración y ejecución de la legislación sobre:

a) Calidad del aire.

b) Aguas.

c) Alimentos e industrias alimentarias.

d) Residuos orgánicos sólidos y líquidos.

e) El suelo y el subsuelo...

m) Cualquier otro aspecto del medio ambiente relacionado con la salud".

Y el art. 40 establece que la Administración del Estado, sin menoscabo de las competencias de las CC.AA, desarrollará las siguientes actuaciones:

1. La determinación, con carácter general, los métodos de análisis y medición de los requisitos técnicos y condiciones mínimas en materia de control sanitario del medio ambiente.

Es interesante también conocer las competencias en esta materia que les otorga esta Ley a las Corporaciones Locales. Así, el art. 40 establece:

"1. Las normas de las CC.AA., al disponer sobre la organización de sus respectivos servicios de salud, deberán tener en cuenta las responsabilidades y competencias de las provincias, municipios y demás Administraciones Territoriales intracomunitarias, de acuerdo con lo establecido en los Estatutos de Autonomía, la Ley de Régimen Local y la presente Ley.

... 3. Los Ayuntamientos, sin perjuicio de las competencias de las demás Administraciones Públicas, tendrán las siguientes responsabilidades mínimas en relación al obligado cumplimiento de las normas y planes sanitarios:

a) Control sanitario del medio ambiente: contaminación atmosférica, abastecimiento de aguas, saneamiento de aguas residuales, residuos urbanos e industriales.

b) Control sanitario de industrias, actividades y servicios, transportes, ruidos y vibraciones.

4. Para el desarrollo de las funciones relacionadas en el apartado anterior, los Ayuntamientos deberán recabar el apoyo técnico del personal y medios de las Areas de Salud en cuya demarcación estén comprendidos.

5. El personal sanitario de los Servicios de Salud de las CC.AA. que preste apoyo a los Ayuntamientos en los asuntos relacionados en el apartado 3 tendrá la consideración, a éstos solos efectos, de personal al servicio de los mismos, con sus obligadas consecuencias en cuanto a régimen de recursos y responsabilidad personales y patrimoniales".

D) REGLAMENTO DE ACTIVIDADES MOLESTAS, INSALUBRES, NOCIVAS Y PELIGROSAS.

Fue aprobado por Decreto 2414/1961 de 30 de noviembre (BOE de 7 de diciembre, corrección de errores BOE 7-3-1962).

Como dice la exposición de motivos, viene a sustituir al Reglamento y nomenclátor de establecimientos incómodos, insalubres y peligrosos, publicado en 1925.

Hasta aquellas fechas, la regulación de estos temas se hacía a través del Código Civil y los "Reglamentos y usos del lugar", o sea las Ordenanzas Municipales. Pero el Código Civil, que había nacido en una sociedad eminentemente agraria, era insuficiente para regular y controlar los fenómenos derivados de la industrialización, y las Ordenanzas Municipales, que tradicionalmente regulaban la salubridad y comodidad de las poblaciones, y por tanto de problemas muy particulares, no podían afrontar una problemática que les desbordaba, como eran los fenómenos derivados de la industrialización.

Así, tras la promulgación de algunas normas estatales, como la Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias de 13 de junio de 1813, el R.D. de 17 de marzo de 1847, o la Orden de 8-1-1884, entre otras, se promulgó dicho Reglamento.

Pero la creciente industrialización hace necesario adecuar las normas a dicho incremento industrial por la complejidad técnica y la dimensión supralocal de dichos fenómenos. De ahí el Reglamento de 1961.

El Reglamento consta de dos Títulos, divididos en 45 artículos, cinco disposiciones adicionales, tres transitorias y tres Anexos.

El Reglamento, que aún está en vigor, debería ser sustituido por otra norma, en primer lugar porque los fenómenos industriales de la época en que se promulgó no son los mismos de hoy y en 2º lugar porque al estar reservada a la competencia del Estado la "legislación básica sobre protección del Medio Ambiente, sin perjuicio de las facultades de las CC.AA. de establecer normas adicionales de protección (art. 149.1. 23ª de la CE), se debería promulgar una ley básica que sirviera de marco a todas las CC.AA.

Precisamente la Junta de Andalucía ha promulgado ya la Ley 7/1994, de 18 de mayo, de Protección Ambiental, a la que después nos referiremos.

El Reglamento se está revelando como el arma más eficaz y operativa en la lucha contra la contaminación; así lo demuestra su aplicación habitual por la Administración y Tribunales de Justicia, como dice el profesor Vera Jurado, pero ésto no significa, sigue comentando dicho profesor, que el Reglamento presente una estructura armónica y adecuada a

la compleja realidad que regula.

A partir de la Constitución cabe formular algunos principios de gran trascendencia para la protección del medio ambiente:

a) Compatibilidad entre medio ambiente e industrialización, puesta de manifiesto en una importante sentencia del Tribunal Constitucional de 4-11-1982;

b) La función de protección de los poderes públicos ha de tener un carácter preventivo, relegando las medidas represivas a un segundo plano, y

c) La Solidaridad colectiva y participación social en las tareas de protección del medio ambiente (Vera Jurado).

También hay que señalar las competencias que la Constitución confiere en esta materia a las CC.AA., que altera el esquema de competencias que establecía el Reglamento.

Igual consideración debe señalarse con motivo del ingreso de España a la CEE, pues supone una incorporación de España a la política que aquélla viene desarrollando sobre la materia.

Por razones obvias, sólo haremos una breve exposición del contenido del Reglamento.

El Título Primero está dedicado a la intervención administrativa de las actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas.

D1) Capítulo I: Disposiciones Generales:

1º Objeto del Reglamento:

Evitar que las "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 bienes (art. 1º).

2º Actividades reguladas:

Aquellas que sean calificadas como molestas, insalubres, nocivas o peligrosas (art. 2º).

El Reglamento define las actividades molestas: las que constituyen incomodidad por los ruidos o vibraciones o por humos, gases, etc.; insalubres: las que los productos que desprendan puedan resultar perjudiciales para la salud humana; nocivas: las que por las mismas causas puedan ocasionar daños a la riqueza agrícola, forestal, pecuaria o piscícola, y peligrosas: las que tengan por objeto fabricar, manipular, expender o almacenar productos susceptibles de originar riesgos graves por explosiones, combustiones, radiaciones, etc.

3º Emplazamiento. Distancias.

Se remite a lo que dispongan las Ordenanzas municipales, aunque matiza que las industrias fabriles, peligrosas o insalubres sólo podrán emplazarse, como regla general, a una distancia de 2.000 metros, a contar del núcleo más próximo de población agrupada (art. 4º).

A este respecto, la Orden de 15 de marzo de 1963 (BOE de 2 de abril) que aprueba una Instrucción que dicta normas complementarias para la aplicación del Reglamento, en su art. 2º establece que las Ordenanzas Municipales, además del emplazamiento precisarán las condiciones de seguridad e higiene complementarias.

En los municipios capitales de provincia y en los de más de 50.000 habitantes y en los que predomine el censo industrial sobre el resto de las actividades, será obligatorio una Ordenanza especial para regular en todos sus aspectos las actividades reguladas por el Reglamento. También establece el contenido mínimo, conforme a un esquema, que debe tener dicha Ordenanza especial.

D2) Capítulo II: Competencias.

1º Alcaldes:

Tienen competencia para la concesión de las licencias, la vigilancia para el mejor cumplimiento de estas disposiciones y el ejercicio de la facultad sancionadora (art. 6º).

La Instrucción citada especifica que "toda instalación, apertura y funcionamiento de actividades, estén o no incluidas en el Reglamento, requieren licencia municipal"

2º Comisión Provincial de Servicios Técnicos.

Hoy se denomina Comisión Provincial de Calificación de Actividades Molestas.

Competencias:

a) Informar las Ordenanzas y Reglamentos Municipales referidos a estas actividades.

b) Proponer a los Alcaldes las medidas correctoras que estimen pertinentes.

c) Los informes que para la calificación de actividades emita la Comisión serán vinculantes para la Autoridad municipal, en el caso de que impliquen denegación de la licencia o imposición de las medidas correctoras de las molestias o peligros de la actividad.

El Decreto 60/1981, de 9 de noviembre (BOJA del 30), de la Junta de Andalucía, por el que se regula el ejercicio de las competencias transferidas a la Junta en materia de estas Actividades, establece la composición de dichas Comisiones Provinciales:

- Presidente: Consejero o Viceconsejero de Gobernación (Delegado Prov.).
- Vicepresidente: Secretario General Técnico o quien delegue el 1º.
- Vocales: 1 Técnico de Administración General a propuesta de la Diputación.
1 Técnico a propuesta por la entonces "Consejería de Política Territorial".
1 Médico, 1 Farmacéutico y 1 Veterinario a propuesta de la Consejería de Salud.
1 Técnico Industrial a propuesta del Consejero de Industria.
1 Representante de la Consejería de Agricultura.
1 Representante del Instituto de Higiene y Seguridad en el Trabajo.
1 Técnico de la Consejería de Turismo.
1 Técnico de la Consejería de Medio Ambiente.
- Secretario: Funcionario designado por el Consejero (de Gobernación).

D3) Capítulo III: De las actividades reguladas por el Reglamento.

1º) Sección I. Actividades molestas.

Habrà que tener en cuenta para la concesión de las licencias que las chimeneas, vehículos, etc., que puedan producir humos, polvos o ruidos deberán dotarse de los elementos correctores necesarios.

a) Pescaderías, carnicerías: por almacenar productos perecederos deberán estar dotadas de cámaras frigoríficas (ver reglamentaciones específicas).

b) Vaquerías, cuadradas, etc.: estas actividades están prohibidas en el núcleo urbano "de las localidades de más de 10.000 habitantes y que no sean esencialmente agrícolas o ganaderas" (art. 13.1).

Este precepto ha causado innumerables quejas de los vecinos, pues las ciudades de menos de 10.000 habitantes tienen los mismos derechos a no soportar los malos olores de muchas granjas, como los de mayor población.

La Orden de 15-3-63 en su art. 11 atenúa el rigor del Reglamento sobre el tema, pero sobre todo es la legislación especial la que exige unas distancias mínimas (instalación de granjas porcinas, instalaciones avícolas, etc. cuya legislación específica se trata en otras ponencias).

También las Ordenanzas municipales han servido de corrección del Reglamento.

2º) Sección II. Actividades insalubres y nocivas.

Sólo en casos excepcionales podrán autorizarse, previo informe favorable de la Comisión Provincial un emplazamiento distinto al del art. 4º del Reglamento (art. 15).

Pero la Instrucción establece que las Industrias peligrosas o insalubres en lo sucesivo sólo podrán emplazarse, y aunque existan planes de Ordenación Urbana aprobados que dispongan otra cosa, a una distancia de 2.000 metros como mínimo, a contar desde el núcleo más próximo de población agrupada.

El Reglamento se ocupa también en esta Sección de las aguas residuales, su depuración, los límites de toxicidad, etc., que son tema de otras ponencias y por tanto no los vamos a exponer.

3º) Sección III. Actividades peligrosas.

Lo regulado en esta Sección no es tema de estas Jornadas y por tanto lo omitimos.

4º) Título II: Régimen jurídico.

1º) Capítulo I: Procedimiento para la concesión de licencias.

La Instrucción de 15-3-1963 aclara y completa lo regulado en el Reglamento.

Toda instalación, apertura y funcionamiento de actividades, estén o no incluidas en el Reglamento, requiere la licencia municipal correspondiente.

El que las actividades no incluidas en el nomenclátor Anexo también tengan obligación de proveerse de la correspondiente licencia municipal tiene su base en que el art. 21 establece que el nomenclátor Anexo no tiene carácter limitativo. Si esto no fuese así, dados los avances tecnológicos, podrían surgir actividades, incluso muy contaminantes, que no tendrían que solicitar autorización.

Los interesados presentarán instancia por triplicado dirigida al Sr. Alcalde, junto con un Proyecto Técnico y Memoria descriptiva en que se detallen la característica de la actividad, su posible repercusión sobre la sanidad ambiental y los sistemas correctores propuestos.

Es importante lo que estipula el art. 4º. 2º. de la Instrucción: "Con el fin de evitar gastos inútiles, los solicitantes que tengan alguna duda respecto al emplazamiento, requisitos o límites que precise el ejercicio de la actividad, según las características concretas por ellos señaladas, podrán presentar una solicitud de consulta ante la Alcaldía, previa a la concesión de licencia municipal, que será evacuada dentro del plazo máximo de quince días".

El Alcalde, una vez registrada la solicitud de licen-

cía, decretará la apertura de información pública y se pasa a informe de la Comisión municipal.

Después, dice la Instrucción, se pasará a informe simultáneo del "Jefe Local de Sanidad" y de los técnicos municipales competentes. Respetando los plazos señalados por la Instrucción, se remitirá el expediente a la Secretaría de la Comisión Provincial de Calificación, que efectuará el trámite de calificación.

La Comisión dará audiencia al Alcalde, en caso de discrepancia con aquélla. Igualmente la daría audiencia al peticionario.

Las resoluciones de los Alcaldes concediendo o denegando las licencias, harán referencia al informe de la Comisión, en cuanto si es favorable o desfavorable al trámite calificadorio. Cuando las resoluciones discrepen del favorable parecer de la Comisión, deberán ser motivadas.

Insistimos en que, según el art. 79. 2, "los informes que para la calificación de actividades emita la Comisión serán vinculantes para la Autoridad municipal en caso de que impliquen la denegación de licencias o la imposición de medidas correctoras de las molestias o peligros de cada actividad".

Esto quiere decir que los Ayuntamientos no podrán conceder licencia si el informe de la Comisión es desfavorable, pero podrían denegarla, por otras razones, aunque el informe fuese favorable.

En cuanto al silencio administrativo, el Reglamento en su art. 33.4 establece que "transcurridos cuatro meses desde la fecha de la solicitud sin que hubiese recaído solución ni se hubiese notificado la misma al interesado, podrá éste denunciar la mora simultáneamente ante el Ayuntamiento y la Comisión, y transcurridos dos meses desde la denuncia podrá considerar otorgada la licencia por silencio administrativo, salvo en aquellos casos en que la Comisión hubiese notificado su acuerdo desfavorable y se hallase éste pendiente de ejecución por parte del Ayuntamiento".

Sobre este aspecto habría que hacer las siguientes observaciones:

a) La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en su art. 43.2. establece que cuando en los procedimientos iniciados en virtud de solicitudes formuladas por los interesados no haya recaído resolución en plazo, se podrán entender estimadas aquéllas en los siguientes supuestos: a) solicitudes de concesión de licencias y autorizaciones de instalación, traslado o ampliación de empresas".

Y según el art. 44, el interesado tendría que solicitar

certificado de acto administrativo presunto y la Administración (por medio del órgano competente) deberá emitirlo en el plazo de veinte días. La mora queda anulada por la citada Ley.

Creemos que la Ley se refiere a los actos administrativos que no están sujetos a autorización especial, como podría ser una licencia de obra, pero no a los que sí están sujetos, como ocurre con las actividades molestas que tienen que estar favorablemente informadas por la Comisión de Actividades.

En este caso, los cuatro meses que establece el Reglamento, es plazo de prescripción y no de caducidad, ya que el Ayuntamiento puede no ser responsable de la resolución de la solicitud por no haberse emitido el preceptivo informe (y puede que la Comisión no hubiese emitido el informe por haber dado plazo al interesado para corregir el proyecto con propuestas de nuevas medidas correctoras, etc.). Por tanto, el Ayuntamiento interrumpiría el plazo de prescripción, por ejemplo, simplemente con reiterar a la Comisión la remisión del informe.

No obstante, según la Ley 30/1992 citada, el silencio administrativo, con las salvedades expuestas, sería positivo.

En esta exposición no hacemos referencia a los Capítulos II, Sanciones, y III, Recursos, por no exceder los límites de esta Ponencia.

E) LEY 7/1994, DE 18 DE MAYO, DE PROTECCION AMBIENTAL DE LA JUNTA DE ANDALUCIA (BOJA DEL 31).

En su exposición de motivos dice que esta ley potencia la gestión ambiental de las Corporaciones Locales y constituye en este sentido un adecuado instrumento para la mejora del medio ambiente urbano, facultando a las Corporaciones Locales para una acción más actualizada y eficaz en defensa del medio ambiente.

He de señalar que discrepo de lo expresado en la exposición de motivos cuando dice que "el texto legal configura un instrumento necesario ... en la defensa de un bien colectivo ... así como la conservación de un patrimonio natural de interés y valor tanto para las generaciones andaluzas actuales como para las futuras".

Reiteradamente hemos defendido que la contaminación ambiental trasciende las fronteras. Por ello, no sólo los andaluces, sino nuestros vecinos tienen derecho a que protejamos el medio ambiente andaluz. Además, con el derecho a la libre circulación de personas, cualquier ciudadano, incluidos los no españoles, tiene derecho a disfrutar de un medio ambiente "sano" en Andalucía, no sólo los andaluces.

La ley se estructura en cuatro títulos: I) Disposiciones generales; II) Prevención ambiental; III) Calidad ambiental, y IV) Disciplina ambiental. Cuenta además con una Disposición adicional, tres transitorias, cuatro finales y tres anexos.

La ley entrará en vigor a los tres meses de su publicación en el BOJA (o sea el 1º de septiembre) (Disposición Final 4ª), pero en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor se aprobarán las normas de procedimiento que requiera su aplicación. Hasta ese momento regirá con carácter supletorio el R.A.M.I.N. y P. (Disp. Final 3ª).

Como novedoso, hay que señalar que se establecen tres Anexos donde se incluyen las actividades.

Las incluidas en el anexo 1º necesitan la Evaluación del impacto ambiental, cuya competencia corresponde a la Agencia del Medio Ambiente (suponemos se trata de la recién creada Consejería); tendrá carácter vinculante para el órgano con competencia substantiva, y sus condicionamientos se incorporarán a la autorización, aprobación, licencia o concesión.

Las del anexo 2º requerirán el Informe ambiental. Lo emitirá una "Comisión con carácter interdepartamental y provincial, cuya composición y adscripción se determinará reglamentariamente" (art. 31). El informe tendrá carácter vinculante en el supuesto de que resulte desfavorable.

Para las actividades incluidas en el anexo 3º requerirán la Calificación ambiental.

En el ámbito de sus competencias medioambientales, corresponderá a los Ayuntamientos encargados de otorgar las correspondientes licencias formular la Resolución de Calificación Ambiental (art. 34).

No hacemos una exposición más extensa de la ley, ya que aún no está en vigor por no haberse promulgado aún el Reglamento que la desarrolla, o sea, "las normas de procedimiento". Queda por ello aplazado a unas posibles II Jornadas.

Espero que esta exposición de la normativa jurídica sobre Contaminación ambiental sirva de utilidad a nuestros compañeros, ya que como técnicos no suelen estar muy familiarizados con los aspectos jurídicos del tema.

Granada, a 22 de junio de 1995.

Bibliografía

1. Cívitas. Directores: Manuel Alonso Olea y otros. Legislación sobre Medio Ambiente. Editorial Cívitas, S.A. Madrid. 1991.
2. Díez-Picazo, Luis y Gullón, Antonio. Sistema de Derecho Civil. Vol. II. 6ª Edic. Ed. Tecnos. Madrid. 1992.
3. Díez de Velasco Vallejo, Manuel. Instituciones de Derecho Internacional Público. Tomo I. Capítulo XXVIII. Protección Internacional de Medio Ambiente redactado por Dr. Fernando Mariño Menéndez. Edit. Tecnos. Madrid.
4. Jerónimo Estévez, José. Administración Alimentaria: Bases Técnicas y Legales. Tesis Doctoral. Inédita. Facultad de Derecho. 1992.
5. Losana Méndez, José. La Sanidad en la época del descubrimiento de América. Ed. Cátedra. Madrid.
6. Márquez Reviriego, Víctor. "Un mundo que se va". Ed. Espasa Calpe. Madrid. 1995.
7. Piédrola Gil, Gonzalo y otros. Medicina Preventiva y Salud Pública. 8ª edic. Salvat Editores, S.A. Barcelona. 1988. Cap. 11. Ecología y Salud. P. Cortina Creus y A. Llopis González.
8. Vera Jurado, José, preparado por. Actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas. Ed. Tecnos. 2ª reimpresión 1990. Madrid.

