

Condicionantes ambientales al desarrollo local

Antonio GARCÍA ÁLVAREZ

Dr. Ingeniero de Montes. Ldo. en Ciencias Económicas. Director de Medio Ambiente de PROINTEC, S.A.

RESUMEN: La protección y preservación del medio ambiente impone limitaciones a la realización de las actividades propias del desarrollo local.

La legislación estatal en las diferentes áreas que constituyen el medio ambiente regula los siguientes elementos, que inciden en el desarrollo local:

- Planes de Ordenación de los Recursos Naturales.
- Vertidos de aguas residuales.
- Actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas.
- Actividades mineras.
- Residuos urbanos, industriales y agrarios.
- Ruido.
- Evaluación de impactos ambientales.
- Responsabilidad por daños al medio ambiente.

1. INTRODUCCIÓN

En la década de los años 60 las inversiones públicas se basaban en la racionalidad económica. Se efectuaban evaluaciones económicas de los proyectos y en función de los resultados se tomaban decisiones acerca de su realización.

Posteriormente, en la década de los años 70, se experimentó una evolución en los planteamientos, y las consideraciones ambientales comenzaron a ser tenidas en cuenta en la toma de decisiones sobre inversiones.

Asimismo, se tenían, también, en cuenta otros elementos que inciden sobre el bienestar del hombre.

Se ha pasado pues, de la consideración del crecimiento económico como un objetivo "per se", a tomar como tal la mejora de la calidad de vida. Ahora bien, en este concepto intervienen, además de las consideraciones estrictamente económicas, aspectos como la salud y el medio ambiente. En consecuencia, las consideraciones ambientales van pasando a ocupar un lugar destacado en la planificación de las actividades económicas y sociales.

Un hito importante en este recorrido lo constituye la Conferencia de Estocolmo de 1972 en la que después de examinarse los

Recibido 22.2.94.

CUADRO 1. Etapas en los enfoques del desarrollo

PERIODO	TIPO DE DESARROLLO	OBJETIVOS	INSTRUMENTOS PARA LA TOMA DE DECISIONES
Hasta 1970	Desarrollo económico	Mejora de rentas	Evaluación Económica de Proyectos
1970-1990	Desarrollo económico en función del medio ambiente	Mejora de la calidad de vida	Ordenación del territorio Evaluación de Impacto Ambiental
1990	Desarrollo sostenible	Mantenimiento de los recursos.	Ordenación del Territorio Evaluación de Impacto Ambiental Planificación del uso de los recursos

diversos problemas causados por la mano del hombre sobre el planeta: contaminación de las aguas, del aire, del suelo, etc., se insta a los gobiernos de los distintos países a que sin renunciar al progreso, orienten sus políticas de desarrollo en una doble dirección:

- Atendiendo de modo fundamental al estudio del impacto que sobre el medio ambiente nacional o mundial puede tener cualquier proyecto técnico.

- Procurando acortar las distancias que separan a los países industrializados de los del tercer mundo.

Se puede decir, por tanto, que con la década de los 70 se entraba en un período ambientalista de la economía frente a un período desarrollista anterior.

No obstante, la crisis ambiental global continuaba. Si bien los problemas ambientales de ámbito local se mejoraban en muchos lugares, se mantenían o empeoraban en otros; y desde luego empeoraban los problemas mundiales: el efecto invernadero y la disminución de la capa de ozono.

Ello llevó a que el tema se tratara en la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, la cual en 1987 elaboró el informe *Nuestro Futuro Común*. Esta Comisión estaba presidida por la Sra. Brundtland, en aquel momento Primera Ministra de Noruega, por lo que tanto la Comisión como el informe que se elaboró se conocen también como Comisión e Informe Brundtland respectivamente.

Este informe reconoce que el camino del desarrollo sostenible -la completa integración

del desarrollo y el medio ambiente- es el único viable para asegurar un futuro tanto al desarrollo como al medio ambiente.

El informe Brundtland introduce el término de desarrollo sostenible, al que define como el desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades.

La Asamblea Nacional de las Naciones Unidas, en respuesta al Informe Brundtland, decidió en 1989 celebrar una Conferencia sobre Desarrollo y Medio Ambiente, que se celebraría en 1992, a los 20 años de la Conferencia de Estocolmo.

En esta Conferencia, que se celebró en Río de Janeiro en Junio de 1992, en la línea del desarrollo sostenible se aprobaron la Declaración de Río, un conjunto de medidas denominadas Agenda 21 y se firmaron 2 Convenios Internacionales. Asimismo, el 5º Programa de Acción de Medio Ambiente de la CE, vigente en el período 1993-1997, tiene como subtítulo "Hacia el desarrollo sostenible". Vemos, pues, que el desarrollo sostenible es el tipo de desarrollo de la década de los 90, después de haber pasado por otras etapas en que la sociedad pretendía otro tipo de desarrollo, tal como se recoge en el cuadro 1.

Dentro de este marco del desarrollo sostenible se sitúa el desarrollo local, que trata, como es sabido, de impulsar el desarrollo de un área mediante la puesta en valor de los recursos propios de ella.

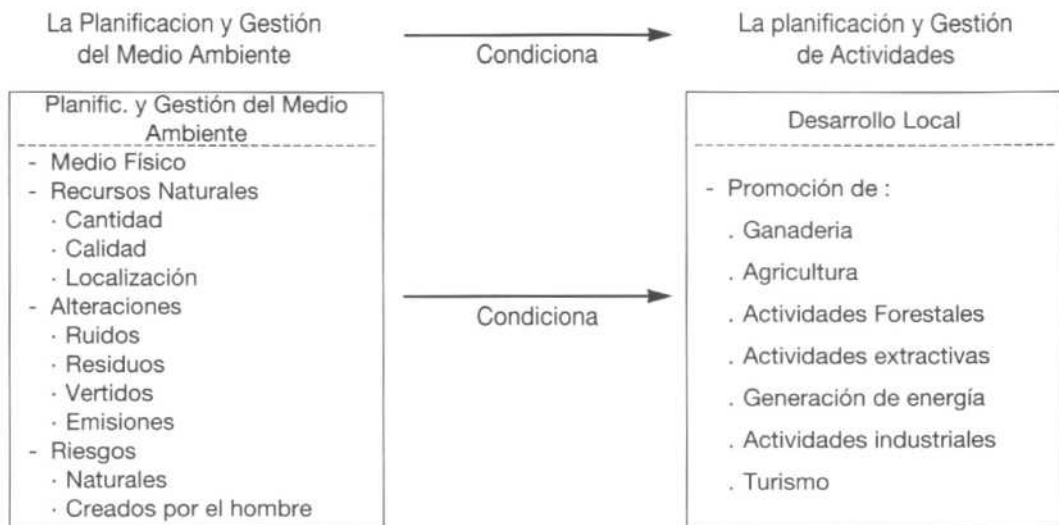


Figura 1: Incidencia de la planificación y gestión ambiental en el desarrollo local

En general, estos recursos estarán incluidos en los siguientes bloques:

- Ganadería
- Agricultura
- Actividades forestales
- Actividades extractivas
- Generación de energía
- Actividades industriales
- Turismo

Si bien la utilización de los recursos al mayor nivel posible dentro de una racionalidad es, lógicamente, un objetivo del desarrollo local, es preciso señalar que el respecto al medio ambiente impone unas limitaciones a dicha utilización, tal como se refleja en la figura 1.

Los condicionantes de la normativa ambiental al desarrollo de las actividades indicadas, se exponen en el punto que sigue.

2. CONDICIONANTES DE LA NORMATIVA AMBIENTAL A LAS ACTIVIDADES CARACTERÍSTICAS DEL DESARROLLO LOCAL

2.1. Normativa ambiental de nivel estatal

La principal normativa ambiental de nivel estatal, con indicación de la fecha de

promulgación y periodo de vigencia se recoge en la figura 2.

Los condicionantes que dicha legislación impone a las actividades características del desarrollo local se describen y analizan a continuación, siguiendo las diferentes áreas en que se ha estructurado en el gráfico mencionado el sector medio ambiente.

2.2. Naturaleza

En el área de naturaleza se promulgó a nivel estatal en la última década la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres.

Esta Ley derogó y sustituyó a la Ley 15/1975 de Espacios Naturales Protegidos.

Los aspectos más relevantes de la Ley 4/1989 son los siguientes:

- Creación de la figura de Planes de Ordenación de los Recursos Naturales.
- Creación de las categorías de espacios protegidos siguientes:
 - Parques
 - Reservas naturales
 - Monumentos Naturales
 - Paisajes Protegidos
- Creación del Catálogo Nacional de Especies Amenazadas.
- Inclusión en la lista de actividades sometidas a Evaluación de Impacto

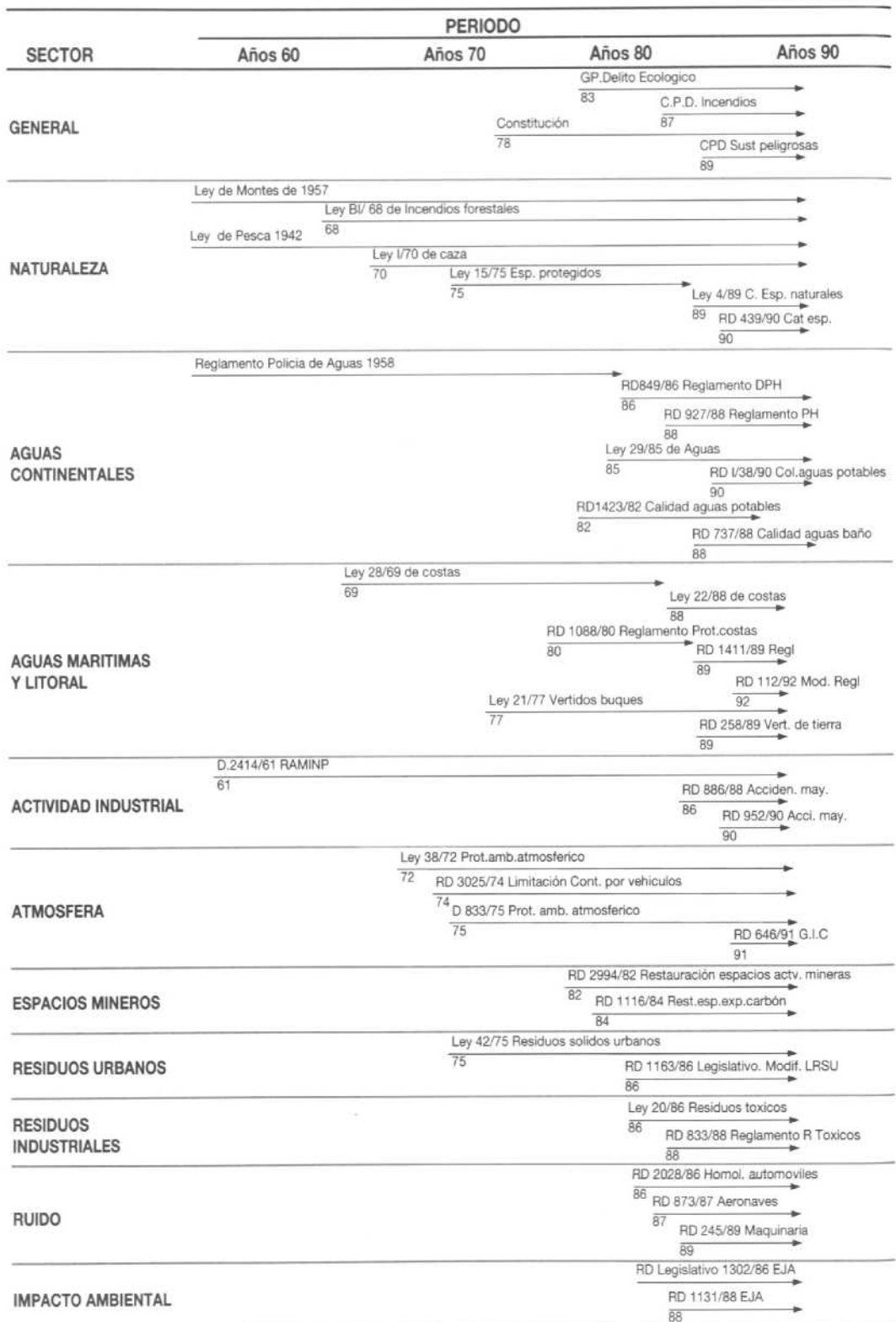


Figura 2. Promulgación y vigencia de la normativa ambiental estatal

Ambiental de ciertas transformaciones del uso del suelo. En cuanto al Catálogo Nacional de Especies Amenazadas, su regulación se hizo por Real Decreto 439/1990, de 30 de marzo.

En el contexto del desarrollo local el punto más relevante de la Ley 4/1989 es la creación de la figura de Planes de Ordenación de los Recursos Naturales.

No especifica la Ley qué recursos deben estar incluidos en la obligación que se establece. A tenor de lo indicado en el artículo 5.2, en el que se señala que "los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales a que se refiere el artículo anterior serán obligatorios y ejecutivos en las materias reguladas por la presente Ley", hay autores que defienden la inclusión de los siguientes recursos:

- Agrícolas
- Ganaderos
- Cinegéticos
- Forestales
- Piscícolas
- Mineros
- Hidráulicos
- Edáficos
- Atmosféricos

El desarrollo local ha de tener presente, por tanto, la figura legal mencionada en sus actuaciones de impulso de la explotación racional de los recursos naturales.

2.3. Aguas continentales

Durante la pasada década se promulgó una abundante legislación relativa a la gestión y calidad de las aguas continentales. Las principales disposiciones son las siguientes:

- Ley 29/85, de 2 de agosto, de Aguas.
- Real Decreto 849/86, de 11 de abril. Reglamento del Dominio Público Hidráulico.
- Real Decreto 927/88, de 29 de julio. Reglamento de la Administración Pública del Agua y de la Planificación Hidrológica.
- Real Decreto 734/88, de 1 de julio, por el que se establecen normas de calidad de las aguas de baño.
- Real Decreto 1138/90, de 14 de septiembre, por el que se aprueba la Reglamentación Técnico-Sanitaria para el abastecimiento y control de calidad de las aguas potables de consumo público.

En cuanto a la calidad de las aguas potables, su regulación se recoge tanto en el Reglamento de la Administración Pública del Agua y de la Planificación Hidrológica, como en el Real Decreto 1138/90. Este último deroga el Real Decreto 1423/82 sobre la misma materia.

La calidad de las aguas de baño, tanto en las continentales como marítimas, se regula por el Real Decreto 734/88, que transpone la Directiva 76/160.

La Ley de Aguas, de 1985, vino a sustituir a la tradicional Ley de Aguas, vigente desde 1879. Un aspecto a destacar de su contenido es el relativo a la evaluación del impacto ambiental, recogido en el artículo 90, de acuerdo con el cual en la tramitación de concesiones y autorizaciones que puedan implicar riesgos para el medio ambiente será preceptiva la presentación de una evaluación de sus efectos.

Asimismo, se regulan las siguientes zonas, sobre las que se imponen limitaciones de actuación en sus proximidades.

- Zonas de servidumbre
- Zonas de policía
- Perímetros de protección
- Zonas húmedas

En la zona de servidumbre, que es una franja de terreno de 5 m. de ancho a lo largo de cursos de agua y embalses, se prohíben las edificaciones.

En la zona de policía, que se define como una franja de 100 m. de ancho a lo largo de cursos de agua y embalses, es preciso pedir autorización para edificar.

Los Planes Hidrológicos de Cuenca delimitan los perímetros de protección para la conservación y recuperación del recurso y entorno afectados.

Se prohíbe el ejercicio de actividades que puedan constituir un peligro de contaminación o degradación del dominio público hidráulico.

En cuanto a las zonas húmedas, los Organismos de Cuenca deben realizar un inventario de las existentes. Toda actividad que las afecte requiere autorización o concesión administrativa.

Mención especial merece la regulación de los vertidos. Se establece en el artículo 92 de la Ley que los vertidos de aguas y de productos residuales susceptibles de

Cuadro 2. Valores de k

NATURALEZA DEL VERTIDO	GRADO DE TRATAMIENTO		
	Bajo	Medio	Alto
1.- Urbano			
a) Sin Industria	1,0	0,20	0,10
b) Industrialización media	1,2	0,24	0,12
c) Muy Industrializado	1,5	0,30	0,15
2.- Industrial:			
a) De la Clase 1	2,0	0,40	0,20
b) De la Clase 2	3,0	0,60	0,30
c) De la Clase 3	4,0	0,80	0,40

contaminar las aguas continentales requiere autorización administrativa. Esta autorización debe solicitarse al Organismo de Cuenca correspondiente.

Los vertidos autorizados se gravan con un canon que está destinado a la protección y mejora del medio receptor de la cuenca.

La cuantía del canon se determina como sigue:

Importe del Canon $I = C \cdot p$, siendo

p = Valor de la unidad de contaminación = 500.000 ptas.

C = Carga contaminante = $K \cdot V$, siendo

V = Volumen de vertido en $m^3/año$

K = Coeficiente que depende de tipo de vertido y grado de tratamiento anterior al vertido = $k \cdot 10^5$

Los valores de k para tres grados de tratamiento anterior al vertido y 6 tipos de vertido son los que se dan en el cuadro 2, tomado del Anexo al Título IV, del Reglamento del Dominio Público Hidráulico.

La utilización como valor de k de uno de los del cuadro sólo se producirá cuando los valores de todos los parámetros que intervienen en el vertido concernido se corresponden con los valores límites establecidos para cada grado de tratamiento. En caso contrario, el valor de k se determina mediante un interpolación entre los que corresponden a los extremos del intervalo en que se localizan los valores de los parámetros mencionados.

El Anexo referido incluye los valores límites de los parámetros característicos de la

calidad del vertido en las tablas 1, 2 y 3, que corresponden a grado de tratamiento bajo, medio y alto, respectivamente.

Se incluye, también, en el Anexo una clasificación de actividades, en las clases 1, 2 y 3 en función de su menor o mayor poder contaminante.

En relación con las actividades que se promueven en el desarrollo local, se tienen las siguientes clases:

- Clase 1

- Industrias de molinería
- Industrias de la madera y mueble

- Clase 2

- Extracción de minerales
- Industrias papeleras
- Envasado de aguas minerales y fabricación de bebidas no alcohólicas
- Industria del tabaco

- Clase 3

- Producción ganadera
- Industrias conserveras
- Fabricación de queso
- Industrias de grasas vegetales y animales
- Elaboración de bebidas alcohólicas y destilación de alcoholes
- Industrias del cuero

2.4. Aguas marítimas y litoral

En materia de aguas marítimas y litoral la legislación fundamental está constituida por

la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas y por su Reglamento, aprobado por Real Decreto 1471/89, de 1 de diciembre. Este Reglamento ha sufrido modificaciones por Real Decreto 112/92, de 18 de diciembre.

En materia específica de contaminación se cuenta con las siguientes disposiciones:

- Ley 21/1977, de 1 de abril, sobre aplicación de sanciones, en los casos de contaminación marina por vertidos desde buques y aeronaves.

- Real Decreto 258/1989, de 10 de marzo, por el que se establece la normativa general sobre vertidos de sustancias peligrosas desde tierra al mar.

Habría que añadir a estas normas el Real Decreto 734/88 relativo a la calidad de aguas de baño, ya mencionado anteriormente.

En la Ley 22/1988, de Costas, se regulan las siguientes zonas y construcciones:

- Zonas de servidumbre de protección
- Zonas de servidumbre de tránsito
- Instalaciones de tratamiento y colectores

La zona de servidumbre de protección está constituida por una franja de 100 m. de ancho a lo largo de la costa. En ella se prohíben las edificaciones.

La zona de servidumbre de tránsito, constituida por una franja de 6 m. a lo largo de la costa, debe estar permanentemente abierta al paso público peatonal.

En relación con las instalaciones de tratamiento y colectores hay que señalar que no se autorizan dentro de la zona de los primeros 20 m. de la zona de protección, ni instalaciones de tratamiento ni colectores paralelos a la costa.

La Ley de Costas regula, también, los vertidos. Se establece la necesidad de contar con autorización administrativa para ello, y la obligación de abonar el canon que se fije.

Hay que indicar, no obstante, que el capítulo relativo a cánones no está desarrollado reglamentariamente.

Asimismo, hay que señalar que establece la Ley la exigencia de realizar una evaluación de impactos cuando se proyectan actividades que puedan producir una alteración del dominio público marítimo-terrestre.

2.5. Actividad industrial

En este bloque de materias la legislación fundamental está constituida por el Decreto

2414/1961, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas (RAMINP) y por las órdenes que lo desarrollan.

Asimismo, más recientemente se ha promulgado el Real Decreto 886/1988, de 15 de julio, sobre prevención de accidentes mayores en determinadas actividades industriales.

Esta norma ha sido completada por el Real Decreto 952/1990, de 29 de junio.

El RAMINP dedica el artículo 4 a la localización de actividades con carácter general y los artículos 11, 15 y 20 se refieren a esta materia en relación con los distintos tipos de actividades.

El artículo 4 del Reglamento establece que las actividades reguladas por él deben supeditarse en cuanto a su emplazamiento a lo dispuesto en las Ordenanzas Municipales y en los Planes de Urbanización. Por otra parte, también se establece que las industrias consideradas como peligrosas o insalubres sólo podrán emplazarse, como regla general, a una distancia de 2.000 m., a contar del núcleo más próximo de población agrupada.

Asimismo, la Instrucción por la que se dictan normas para la aplicación del RAMINP establece en el artículo 2.2, la obligatoriedad para los municipios capitales de provincia, o de más de 50.000 habitantes o de importancia industrial de contar con una Ordenanza especial dedicada a regular los aspectos relativos a las actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas. Además, se indica que en la propia Ordenanza o en los Planes de Urbanización se completarán las normas de instalación de dichas actividades con las limitaciones pertinentes de potencia, superficie, ruidos admisibles, etc.

Los artículos 11, 15 y 20 que se refieren respectivamente a las distancias en los casos de actividades molestas, insalubres y nocivas y peligrosas, remiten al artículo 4, si bien, en los dos últimos de aquellos admite la posibilidad de localización de las actividades en sitios no previstos en los Planes de Urbanismo, lo cual no parece posible dentro de la legalidad.

En cuanto a la concesión de licencias, el artículo 29 establece la obligatoriedad de

presentar un Proyecto Técnico y Memoria descriptiva en que se detallen las características de la actividad, su posible repercusión sobre la sanidad ambiental y los sistemas correctores que se propongan utilizar.

En el Anexo I del RAMINP se incluye la relación de actividades clasificadas como molestas, insalubres, nocivas y peligrosas.

En relación con las actividades propias del desarrollo local, una gran parte de ellas están incluidas en alguna de las clases. Se puede señalar, a título de ejemplo, que están clasificadas como actividades molestas:

- Vaquerías
- Cebo de ganado de cerda
- Avicultura
- Cunicultura
- Mataderos
- Almazaras
- Fabricación de muebles de madera

Las disposiciones relativas a la prevención de accidentes tratan de prevenir los accidentes graves que pudieran originarse en el desarrollo de determinadas actividades industriales. Los industriales que realizan actividades de las contempladas en las disposiciones mencionadas tienen que tomar medidas de autoprotección, elaborar un Plan de Emergencia Interior, y presentar una declaración, informando sobre una serie de extremos relativos a la actividad. Asimismo, las Comunidades Autónomas tienen que elaborar un Plan de Emergencia Exterior.

En principio, las actividades características del desarrollo local no estarían incluidas entre las afectadas por estas normas.

2.6. Atmósfera

La legislación fundamental en esta materia es la elaborada en la década de los años 70, todavía en vigor. Está constituida por las siguientes disposiciones:

- Ley 38/1972, de 22 de diciembre, de protección del ambiente atmosférico.
- Decreto 833/75, de 6 de febrero, por el que se desarrolla la Ley.
- Real Decreto 3025/74, de 9 de agosto, sobre limitación de la contaminación atmosférica producida por los vehículos automóviles.

En la segunda mitad de la década de los

80, se han publicado varios Decretos relativos a modificaciones del Real Decreto 833/75, a características de combustibles y a homologación de vehículos.

La Ley 38/72, de Protección del Ambiente Atmosférico, regula aspectos tales como:

- Determinación de los niveles de inmisión, es decir, los límites máximos tolerables de presencia en la atmósfera de cada contaminante, aisladamente o asociado con otros.
- Elaboración de un catálogo de actividades potencialmente contaminadoras.
- Declaración de zonas de atmósfera contaminada, a aquellas poblaciones en las que la concentración de contaminantes supera los niveles de inmisión durante cierto número de días al año.
- Declaración de situaciones de emergencia cuando la concentración de contaminantes supera ciertos niveles.

- Establecimiento de una red nacional de estaciones fijas y móviles para la vigilancia y prevención de la contaminación atmosférica.

En relación con el desarrollo local es relevante lo legislado en relación con las actividades potencialmente contaminadoras.

El Anexo II del Decreto 833/1975, de 6 de febrero, que desarrolla la Ley 38/1972, clasifica las actividades potencialmente contaminadoras en tres grupos A, B, y C, en función de su importancia en relación con la contaminación atmosférica.

Las actividades clasificadas como potencialmente contaminadoras deben cumplir, para su instalación, ampliación, modificación o traslado, las condiciones precisas para limitar la contaminación atmosférica y no deben rebasar los niveles de emisión establecidos.

Las actividades de los grupos A y B deben contar con la autorización de la Administración para su instalación, ampliación, modificación o traslado; mientras que las del grupo C solamente están obligadas a efectuar una declaración formal de que el proyecto se ajusta a las disposiciones legales.

En lo que se refiere a actividades propias del desarrollo local, hay que indicar que figuran en el grupo A, establos, granjas y mataderos de gran tamaño, fabricación de piensos, azucareras, etc.

En el grupo B se incluyen destilerías de alcohol, fundición de grasas y sebos, secado y salazones de alimentos, tratamiento y curtido de pieles, etc.

En el grupo C se incluyen industrias de aserrado de la madera, fabricación de tableros aglomerados y de fibras, deshidratado de alfalfa, etc.

2.7. Actividades mineras

Las actividades mineras realizadas a cielo abierto causan un deterioro importante en el medio natural. Es por ello por lo que ya al comienzo de los años 80 se sintió la necesidad de promover la recuperación de tales espacios. Se promulgaron dos Decretos, uno de ellos relativo a las actividades mineras a cielo abierto en general, y otro relativo a explotaciones de carbón. Estas disposiciones, todavía vigentes, son:

- Real Decreto 2994/1982, de 15 de octubre, sobre restauración del espacio natural afectado por actividades mineras.
- Real Decreto 1116/1984, de 9 de mayo, sobre restauración del espacio natural afectado por las explotaciones de carbón a cielo abierto y el aprovechamiento racional de estos recursos energéticos.

La explotación de los recursos mineros, constituye una de las vías de impulso del desarrollo local del área en que dichos recursos existen. En los Reales Decretos mencionados se establece la obligatoriedad de elaborar un Plan de Restauración de los espacios afectados por las actividades contempladas.

Dicho Plan de Restauración incluye medidas de protección y recuperación tanto en lo que se refiere al medio natural como al medio socio-económico y cultural, por lo que tiene las características de un plan territorial, si bien, su aprobación corresponde a la Administración competente en materia de minas.

2.8. Residuos urbanos

La legislación vigente sobre esta materia es la Ley 42/1975, de 19 de noviembre, sobre desechos y residuos sólidos urbanos.

Se regula la eliminación de los residuos sólidos urbanos, cuya obligación corresponde

a los Ayuntamientos, y el aprovechamiento de los recursos, en su caso, así como el régimen de sanciones.

Posteriormente, se han modificado los artículos 1 y 11 por el Real Decreto Legislativo 1163/1986, de 13 de junio.

Esta modificación se realiza mediante Decreto Legislativo acogiéndose el Gobierno a la Ley 47/1985, de 27 de diciembre, de bases de delegación al Gobierno para la aplicación del derecho de las Comunidades Europeas, la cual le delegaba durante el plazo de 6 meses la facultad de dictar normas con rango de Ley para el cumplimiento de las obligaciones derivadas del ingreso en las Comunidades Europeas.

La Ley 42/1975, establece en su artículo 3 que la eliminación de los residuos sólidos urbanos deberá llevarse a cabo evitando toda influencia perjudicial para el suelo, vegetación y fauna, la degradación del paisaje, las contaminaciones del aire y las aguas y, en general, todo lo que pueda atentar contra el ser humano o el medio ambiente que lo rodea.

La mayor parte de estos residuos se eliminan depositándolos en vertederos, los cuales deberán localizarse teniendo en cuenta su incidencia sobre el medio, tal como se ha indicado anteriormente. En este sentido hay que indicar que la Ley 42/1975, establece que los vertederos tienen la consideración de actividad molesta, insalubre, nociva o peligrosa, y las licencias necesarias para su instalación se tramitarán de acuerdo con lo previsto en las normas que regulan dichas actividades.

Esta misma consideración tienen las instalaciones industriales de aprovechamiento de los residuos.

En cuanto a las licencias para su ejecución, los trámites a seguir serán los del artículo 44.2, del Reglamento de Gestión Urbanística, ya que la localización racional de estas actividades es en suelo no urbanizable.

Por otra parte, la adecuada gestión de los residuos urbanos exige en muchos casos un tratamiento supramunicipal, por lo que el ámbito adecuado para su tratamiento será el de los planes de ordenación territorial de ámbito supramunicipal. En este sentido se puede recordar que el artículo 11 de la Ley 42/1975, establece que la Administración

Central debe elaborar un Plan Nacional de Gestión de Residuos, que corresponde a las Comunidades Autónomas la formulación de planes de gestión de residuos en su ámbito territorial y que tanto aquellas como las Diputaciones Provinciales, deben fomentar la creación de consorcios y mancomunidades municipales de gestión de residuos sólidos urbanos.

2.9. Residuos industriales y agrarios

La legislación sobre residuos industriales se ha promulgado al final de la década pasada y está constituida por la Ley 20/1986, de 14 de mayo, básica de residuos tóxicos y peligrosos, y por el Reglamento, aprobado por Real Decreto 833/1988, de 20 de julio.

Estas normas suponen la transposición parcial de la Directiva 78/319/CE, y constituyen legislación básica para este tipo de residuos, según lo establecido en el artículo 149, 1. 23º de la Constitución.

Se regulan medidas preventivas en la fase de producción y las actividades de gestión, en la que se incluyen las operaciones de recogida, almacenamiento, transporte, tratamiento, recuperación y eliminación.

Se regula la responsabilidad estableciendo el principio de que el residuo tóxico y peligroso debe tener siempre un titular, cualidad que corresponde al productor o al gestor.

En principio, las actividades características del desarrollo local no generarán residuos tóxicos y peligrosos.

En cuanto a los residuos agrarios, no existe regulación al respecto; ya que no están incluidos ni en la normativa sobre residuos sólidos urbanos, ni en la de residuos industriales.

Sin embargo, uno de los subsectores del sector agrario, importante en el contexto del desarrollo local, el ganadero origina con sus residuos problemas ambientales graves en muchos lugares.

En efecto, la producción de estiércol y purines en cantidades superiores a las que pueden ser utilizadas en las explotaciones agrícolas próximas a donde aquellos se producen, plantea problemas de eliminación.

2.10. Ruido

En relación con el ruido se han elaborado en la segunda mitad de la década pasada una serie de disposiciones que constituyen la transposición al derecho interno español de las Directivas de la CEE sobre la materia.

Las principales disposiciones son las siguientes:

- Real Decreto 2028/1986, de 6 de junio, por el que se dictan normas para la aplicación de determinadas Directivas de la CEE relativas a la homologación de tipos de vehículos automóviles, remolques y semirremolques, así como de partes y piezas de dichos vehículos.

- Real Decreto 873/1987, de 29 de mayo, sobre limitación de las emisiones sonoras de aeronaves subsónicas.

- Real Decreto 245/1989, de 27 de febrero, sobre determinación y limitación de la potencia acústica de determinado material y maquinaria de obra.

Como se ve, no existe una norma de carácter general sobre el ruido, sino que las normas que existen se refieren únicamente a las condiciones que han de cumplir determinados tipos de máquinas.

Sin embargo, el ruido constituye uno de los elementos de contaminación ambiental hacia el cual la sociedad está siendo cada día más sensible. Se puede mencionar en este sentido la existencia reciente de manifestaciones sociales en protesta por el ruido que origina el tráfico de algunas autovías, manifestaciones que no se han visto en relación con otros problemas ambientales, como, por ejemplo, cuando se han alcanzado los límites de zona de atmósfera contaminada. La existencia de niveles de ruido superiores a los usualmente admitidos como tolerables es, pues, una información a tener en cuenta en la promoción y ubicación de actividades derivadas del desarrollo local.

2.11. Evaluación del impacto ambiental

La Evaluación del Impacto Ambiental, instrumento preventivo para la protección del medio ambiente, se ha implantado en la CE en 1985, con la publicación de la Directiva 85/337.

En España se han publicado un Real Decreto Legislativo y su Reglamento, que transponen parcialmente la Directiva mencionada. Dichas disposiciones son las siguientes:

- Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental.

- Real Decreto 1131/1988, de 30 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento para la ejecución del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental.

Los aspectos más relevantes contenidos en la legislación se refieren a:

- Delimitación del concepto de medio ambiente.

- Ambito de aplicación.

- Autoridad ambiental.

- Contenido del Estudio de Impacto Ambiental.

- Procedimiento.

En relación con el primero de los puntos hay que indicar que se incluye tanto los efectos sobre el medio físico como sobre el medio socioeconómico.

El ámbito de aplicación se refiere a la fase de proyecto y se incluyen 12 tipos de actividades que se ven sometidas al proceso.

Cuadro 3. Proyectos para los que es obligatorio someterse a EIA según el R.D. legislativo 1302/86

1.- Refinerías de petróleo; instalaciones de gasificación y de licuefacción que superen cierta capacidad.
2.- Centrales térmicas, y otras instalaciones de combustión, que superen cierta potencia; centrales nucleares y otros reactores nucleares.
3.- Instalaciones destinadas al almacenamiento permanente o a eliminar definitivamente residuos radiactivos.
4.- Plantas siderúrgicas integrales.
5.- Instalaciones destinadas a la extracción, tratamiento y transformación de amianto.
6.- Instalaciones químicas integradas.
7.- Construcción de autopistas, autovías, líneas de ferrocarril de largo recorrido, aeropuertos.
8.- Puertos comerciales y deportivos.
9.- Instalaciones de eliminación de residuos tóxicos y peligrosos por incineración, tratamiento químico o almacenamiento en tierra.
10.- Grandes presas
11.- Primeras repoblaciones cuando entrañen riesgos de graves transformaciones ecológicas negativas.
12.- Extracción a cielo abierto de hulla, lignito y otros minerales.

En cuanto a la Autoridad Ambiental, se establece que la responsabilidad de la Declaración de Impacto debe residenciarse en una unidad administrativa diferente de aquellas que tienen la competencia sustantiva sobre la materia.

El contenido del Estudio de Impacto Ambiental y los trámites que constituyen el procedimiento administrativo se regulan ampliamente en el Reglamento.

Los 12 tipos de proyectos que, según el Real Decreto Legislativo 1302/1986, deben ser sometidos al procedimiento de evaluación de su incidencia sobre el medio ambiente como requisito previo para detener la correspondiente autorización, son los que se recogen en el cuadro 3.

A nivel estatal la lista se amplía con las actividades de transformación del medio natural, que en determinadas condiciones deben también someterse al procedimiento de evaluación del impacto ambiental, según prescribe la Ley 4/1989, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres, así como con las actuaciones en zonas de dominio público fluvial o marítimo, que de acuerdo con la Ley 29/1985, de Aguas y la Ley 22/1988, de Costas, deben someterse a la correspondiente evaluación ambiental si se prevén incidencias negativas sobre el medio.

Por otra parte, la lista de tipos de proyectos o actividades que deben someterse a evaluación de impacto ambiental se amplía enormemente en algunas comunidades autónomas, que han promulgado sus propias leyes al respecto en las que incluyen un número elevado de tipos de proyectos. Tal es el caso de Canarias, Cantabria, Comunidad Valenciana, Comunidad de Madrid y Navarra.

A título de ejemplo, y en el marco del desarrollo local se recogen a continuación algunas actividades que deben someterse a algún tipo de evaluación ambiental en alguna de las comunidades autónomas mencionadas.

- Puesta en cultivo de superficies naturales
- Regadíos
- Repoblaciones forestales
- Ordenación de montes
- Explotaciones ganaderas
- Pistas forestales
- Piscifactorías
- Azucareras

- Fabricación de piensos compuestos
- Mataderos
- Explotaciones mineras
- Canteras
- Plantas de tratamiento de áridos
- Polígonos industriales
- Vertederos de residuos sólidos
- Planes de urbanismo
- Campings
- Campos de golf
- Puertos deportivos

2.12. Responsabilidad por daños al medio ambiente

Finalmente, parece procedente hacer alguna referencia a la responsabilidad por daños al medio ambiente, situación a la que puede llegarse en la realización de actividades propias del desarrollo local.

El disfrute de un medio ambiente sano es un derecho recogido en nuestra Constitución. En ella se recoge también el deber de conservarlo. Es evidente que salvo contadas excepciones -como puede suceder en los incendios forestales provocados por pirómanos- no se producen daños al medio ambiente sin un determinado beneficio para el causante.

El conflicto se plantea porque el desarrollo de las actividades socioeconómicas normales produce, frecuentemente, deterioros ambientales, como consecuencia de los cuales se origina para el que realiza tales actividades una responsabilidad. Esta responsabilidad puede caer en uno o varios de los ámbitos civil, administrativo y penal, según los casos.

2.12.1. Responsabilidad Civil

La responsabilidad por daños ambientales que afectan a terceros ha podido siempre exigirse a través del artículo 1902 del Código Civil. Ahora bien, es importante destacar que sin modificación legal de lo dispuesto en dicho artículo, la Jurisprudencia del Tribunal Supremo ha evolucionado desde una posición inicial de responsabilidad extracontractual fundada en la culpa acreditada del causante del daño, a un sistema de responsabilidad fundada en la causación del riesgo. Se llega así a la existencia de una responsabilidad por

riesgo, que implica "que la persona que crea dentro de la vida social y en su propio beneficio una situación de riesgo o de peligro, es responsable del daño causado". Esta situación se basa en el principio de que "quien se beneficia de una situación debe soportar la cargas de la misma".

Así pues, nuestro ordenamiento jurídico acepta la existencia de responsabilidad por riesgo, de forma que nadie puede acogerse a la disponibilidad de licencias administrativas para pretender resultar exonerado de responsabilidad civil por daños ocasionados a terceros en el ámbito ambiental. No es preciso que exista culpa o negligencia para que exista responsabilidad civil si se producen daños a terceros.

2.12.2. Responsabilidad Administrativa

La protección del medio ambiente se articula a través del ordenamiento jurídico constituido por normas estatales y autonómicas. En la mayor parte de ellas se tipifican las infracciones cometidas por actuaciones contrarias a lo estipulado en las normas, y se regulan las sanciones correspondientes.

El causante de un daño al medio ambiente es, en general, sancionado con algún tipo de multa y obligado a restaurar el medio afectado si ello es posible, o a pagar una indemnización compensatoria si no es posible tal restauración. También se incluyen multas coercitivas para el caso de dilaciones en el cumplimiento de dichas obligaciones.

Hay que destacar la progresiva incorporación de la acción pública en la exigencia de las responsabilidades administrativas, en el sentido de legitimar a cualquier persona para instar a la Administración a la observancia de lo establecido en la legislación.

2.12.3. Responsabilidad Penal

La responsabilidad penal en materia de medio ambiente se introdujo en nuestro ordenamiento jurídico en 1983, con la incorporación del artículo 347 bis.

En dicho artículo se establece el castigo con ciertas penas a quien "contraviniendo las leyes o reglamentos protectores del medio ambiente, provocare o realizare, directa o indirectamente, emisiones o vertidos de cualquier clase en la atmósfera, el 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"...

Este delito se conoce vulgarmente como "delito ecológico", lo cual no deja de ser sorprendente; ya que como se ha visto en el texto, solamente se puede cometer por medio de las emisiones o vertidos, los cuales no constituyen el camino más frecuente de causar daños al medio natural, ámbito al que suele referirse el polisémico término ecológico.

Por otra parte, hay que destacar que se precisa, para que exista delito, que la contaminación se produzca violando disposiciones legales establecidas para la protección ambiental.

En un segundo párrafo, no transcrito, el artículo 347 bis establece la existencia del delito cuando los actos descritos originen un riesgo de deterioro irreversible o catastrófico, en cuyo caso se impondrá una pena superior.

Se incluye también en el Código Penal el delito de incendio, introducido en 1987, y recogido en el artículo 553 bis.

Asimismo, en 1989 se introdujo el delito por tenencia de sustancias peligrosas. Se recoge en el artículo 348 bis.

Especial relevancia puede tener en lo que se refiere al desarrollo local el mencionado delito de incendio, ya que, en muchos casos, éste se origina a partir de determinadas prácticas agrícolas.