

ESTUDIO DE LOS PRECEPTOS DEL RAMINP RELATIVOS A LAS DISTANCIAS MÍNIMAS DE SEGURIDAD EN LAS INSTALACIONES INDUSTRIALES. SITUACIONES GENERADAS Y REFLEXIONES AL RESPECTO

JOSÉ GUILLERMO ROJÍ MOLINER

*Jefe de Servicio de Ordenación y Coordinación
Administrativa. Consellería de Medio Ambiente,
Agua, Urbanismo y Vivienda.
Generalitat Valenciana*

Este trabajo ha sido seleccionado para su publicación por: don Luciano PAREJO ALFONSO, doña Carmen CHINCHILLA MARÍN, don Javier FERNÁNDEZ-CORREDOR SÁNCHEZ-DIEZMA, don Julio GALÁN CÁCERES, doña Blanca LOZANO CUTANDA y don Ángel MENÉNDEZ REXACH.

Extracto:

EN este estudio se pretenden analizar con cierto detenimiento las previsiones relativas a las distancias mínimas de seguridad de las instalaciones industriales a los núcleos de población (establecida en 2.000 metros) exigidas por el Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, aprobado por Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, conocido como el RAMINP, recientemente derogado por la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera.

Se trata de una cuestión que entraña interés en la medida que, estando en vigor el RAMINP y considerado normativa básica por el Tribunal Supremo, se ha permitido la implantación de instalaciones industriales a una distancia inferior a la indicada, suscitándose en la práctica conflictos de índole político, ambiental, jurídico, social y económico, que van a tener que resolverse por las autoridades competentes y que van a exigir el estudio sopesado y profundo de estas previsiones.

En este contexto, este trabajo trata de exponer una visión amplia de la evolución de los modelos históricamente adoptados en materia de prevención de la contaminación de origen industrial, para llamar la atención sobre el hecho de que el RAMINP responde a un enfoque obsoleto en esta materia, propio de otra época y otra realidad, como demuestra la proliferación en las últimas décadas de multitud de normativas que han superado la concepción de la distancia como elemento primordial en materia de seguridad indus-

trial, en la medida que existen tecnologías que hoy permiten ubicar instalaciones industriales potencialmente peligrosas para la salud y seguridad de las personas y para el medio ambiente en el corazón de los núcleos de población, pero que, sin embargo, exigen la implantación de algunas otras a una distancia mayor.

Palabras clave: RAMINP, distancias de seguridad, instalaciones industriales.

Sumario

- I. Introducción.
- II. Un punto de partida. El modelo de intervención previsto en el RAMINP.
- III. Nuevos modelos en materia de prevención de la contaminación de origen industrial. La Directiva 96/61/CE.
- IV. Las previsiones relativas a las distancias mínimas de seguridad establecidas en el RAMINP.
- V. Conclusiones del Tribunal Supremo sobre la aplicabilidad y vigencia de las previsiones del RAMINP relativas a las distancias mínimas de seguridad.
- VI. Situaciones generadas. Reflexiones propias.
- VII. Conclusiones finales.

I. INTRODUCCIÓN

El pasado día 16 de noviembre de 2007, se publicó en el Boletín Oficial del Estado, una vez aprobada por las Cortes Generales y tras la correspondiente tramitación parlamentaria, la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera. Su objeto, según su artículo 1, es *«establecer las bases en materia de prevención, vigilancia y reducción de la contaminación atmosférica con el fin de evitar y cuando esto no sea posible, aminorar los daños que de esta puedan derivarse para las personas, el medio ambiente y demás bienes de cualquier naturaleza»*.

Sin embargo, desde el punto de vista de este estudio, lo relevante de esta norma no es su regulación, los fines o las medidas y acciones que plantea para el logro de sus objetivos en el marco de la prevención de la contaminación atmosférica o la calidad del aire, sino el contenido del apartado primero de su disposición derogatoria única, que establece expresamente: *«queda derogado el Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, aprobado por Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre»*. Posteriormente, el mismo apartado añade: *«No obstante, el citado Reglamento mantendrá su vigencia en aquellas comunidades y ciudades autónomas que no tengan normativa aprobada en la materia, en tanto no se dicte dicha normativa»*.

La Ley 34/2007 se sometió a la tramitación parlamentaria prevista en el propio texto constitucional y en el Reglamento de la Cámara, iniciándose la misma con la toma de consideración del proyecto por el Congreso para, tras los posteriores trámites en forma de enmiendas, debates, etc. y su paso por el Senado, ser finalmente aprobada.

Durante ese proceso, el originario proyecto de ley aprobado en Consejo de Ministros sufrió diversas variaciones hasta su contenido definitivo, si bien me consta que la decisión de incluir en el mismo la derogación del mencionado Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, aprobado por Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, comúnmente denominado RAMINP, respondió a una demanda que durante mucho tiempo había venido siendo reclamada desde gran parte de las Comunidades Autónomas y que había sido consensuada, o por lo menos previamente sondeada por la Administración del Estado, a través del Ministerio de Medio Ambiente, antes de ser incluida en el proyecto normativo.

Por lo tanto, ha existido unanimidad entre las distintas Administraciones y los grupos políticos en la necesidad de derogar una norma que, a pesar de su importante labor y la indiscutible eficacia en el cumplimiento de los objetivos para los que fue gestada, había quedado ya obsoleta en algunos de sus contenidos, circunstancia que va a constituir una de las piezas angulares y fundamento para el desarrollo de la postura que será expuesta a lo largo de este estudio.

En consecuencia, ha quedado derogado finalmente tras esta ley el RAMINP, que había formado parte de nuestro ordenamiento jurídico desde la época preconstitucional, tras más de 45 años de vigencia.

El RAMINP ha constituido la norma básica para el control preventivo de las actividades e instalaciones por parte de la Administración, plasmado en las licencias administrativas, y que ha determinado y orientado gran parte la tarea diaria de las entidades municipales a lo largo de más de cuatro décadas, como protagonistas absolutos de los procedimientos de otorgamiento de estos instrumentos, en la medida que se configuran como administraciones competentes en la materia, de conformidad con la legislación reguladora de las bases de régimen local.

En este estudio no se pretende valorar la tarea desarrollada al amparo del RAMINP, cuya comentada «longevidad» demuestra la eficacia y eficiencia con la que ha cumplido sus objetivos, si bien son muchas las Comunidades Autónomas, que tras la aprobación de sus respectivos Estatutos de Autonomía, han asumido competencias en la materia y han aprobado sus propias normas legales, sobre la base del esquema diseñado por el RAMINP.

Sin embargo, sí se pretende valorar un aspecto muy concreto que formaba parte de esa norma, en particular el relativo a la distancia mínima (2.000 metros) que, según la misma, debían guardar con carácter general las industrias fabriles con los núcleos de población urbanos, y que ha causado no pocos conflictos de toda índole.

Tal previsión no ha sido una cuestión pacífica y son múltiples los pronunciamientos judiciales al respecto. En este sentido, la mayoría de los mencionados pronunciamientos se han decantado por establecer el carácter básico de dicha normativa preconstitucional y, por ende, el de sus previsiones relativas a las distancias mínimas de seguridad de las instalaciones con los núcleos de población. Las líneas generales de las sentencias judiciales en la materia serán expuestas como uno de los puntos de partida de este estudio.

Sin embargo, y en contra de lo que, con carácter general, desde un punto de vista estrictamente jurídico han venido estableciendo las conclusiones de los jueces y tribunales integrantes del Poder Judicial, en el presente trabajo se desea plasmar cómo la realidad actual debería permitir entender superadas dichas previsiones desde un punto de vista técnico, en función de los adelantos tecnológicos y científicos que en ocasiones permitirían reducir esas distancias mínimas sin menoscabar las necesarias consideraciones relativas a los aspectos de seguridad y prevención de posibles daños, imprescindibles para la puesta en marcha cualquier actividad o instalación industrial. Paradójicamen-

te, los mismos razonamientos servirían de sustento para concluir que una instalación, en función de esos mismos análisis técnicos y de seguridad, podría ser necesario ubicarla más allá de la referida distancia de 2.000 metros de los núcleos de población más cercanos para garantizar la seguridad de las personas y bienes que en los mismos residen o se ubican.

Precisamente, desde todos los sectores, sean los empresariales, sindicales, técnicos municipales o estudiosos del Derecho, se ha reconocido la eficacia del modelo implantado por el RAMINP, que ha permitido, con alguna deficiencia en su aplicación, un control bastante exhaustivo de la prevención de la contaminación de origen industrial, entendida en sentido amplio.

Bien es cierto que diferentes motivos aconsejaban su derogación. En primer lugar, la proliferación de diversas normativas autonómicas que habían ido dejando sin aplicación en sus respectivos ámbitos territoriales la parte relativa a tramitación de los diversos instrumentos administrativos –licencias– (no así sus contenidos esenciales, en virtud de su consideración de legislación de carácter básico propugnada por el Tribunal Constitucional) y que dejaba sin excesivo sentido que tales previsiones permanecieran en el ordenamiento jurídico. En segundo lugar y especialmente, las nuevas tendencias marcadas por las nuevas normativas europeas (en materia de impacto ambiental, responsabilidad por prevención y reparación de daños medioambientales, régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero y, sobre todo, las relativas a la prevención control integrados de la contaminación), que abogan por una visión general e integrada de la prevención de la contaminación de origen industrial, en sentido amplio, frente a una visión sectorial de la materia en que se basaban las normativas anteriores y cuyo modelo adoptó el RAMINP.

En definitiva, es precisamente el carácter obsoleto de algunas de las consideraciones del RAMINP el motivo que justificaba su derogación y que constituye además, como ya se ha indicado, una de las piedras angulares del razonamiento en que se basa este estudio, en concreto en lo relativo a las distancias mínimas de seguridad establecidas en la norma. Efectivamente, la desaparición del RAMINP del ordenamiento jurídico, supondrá la derogación del establecimiento de esas distancias mínimas de seguridad (tanto más cuando las normas autonómicas en la materia no han establecido tales limitaciones), pero ello, si bien constituye, en mi opinión, y de acuerdo con los postulados que a continuación serán expuestos, una situación más idónea y razonable para la ubicación de actividades e instalaciones industriales, no zanja la problemática surgida en relación con las situaciones establecidas y consolidadas al amparo de las previsiones del RAMINP, ya derogado.

Son muchos los conflictos de índole ambiental, urbanística, política y social surgidos en torno a la aplicabilidad o no de estas previsiones y que se deberán dilucidar sobre la base de la normativa vigente en el momento de generarse los mismos, lo que supondrá, tal como ha sucedido ya en algunos casos, el análisis de las consabidas previsiones del RAMINP sobre las distancias mínimas de seguridad. Es en ese ámbito, y para tales situaciones ya generadas, para las que estas líneas pretenden convertirse, dicho en términos de máxima humildad, en unas reflexiones a ser tenidas en cuenta por quienes así lo consideren oportuno o tengan la responsabilidad de estudiar este tipo de cuestiones.

II. UN PUNTO DE PARTIDA. EL MODELO DE INTERVENCIÓN PREVISTO EN EL RAMINP

Como se ha indicado, en el año 1961, se publicó el Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, aprobado por el Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, con la finalidad de introducir un control administrativo por parte de los órganos competentes estatales con carácter previo a la licencia municipal necesaria para la puesta en marcha de las actividades industriales, mediante la calificación de los riesgos que su funcionamiento pudiera causar para la salud de las personas y el entorno en que se pretendan ubicar, y la adopción, en su caso, de las medidas necesarias para la minimización de los mismos.

Objeto y ámbito de aplicación de la norma.

En este sentido, el preámbulo introductorio de la propia norma es muy elocuente y muestra su preocupación por determinadas *«actividades industriales que siendo necesarias para la economía del país pueden producir molestias o suponer un peligro o una perturbación para la vida en las ciudades»*.

Así, el texto, de manera muy didáctica, continúa exponiendo sus principales motivaciones e intenciones cuando indica que *«atribuida a las autoridades municipales por la legislación de Régimen Local la competencia para la concesión de licencias de apertura de establecimientos industriales y mercantiles, no cabía desconocer tal facultad de los entes locales, pero al mismo tiempo la trascendencia nacional de ciertos problemas derivados del ejercicio de la industria, como son los sanitarios y los de seguridad de las poblaciones, entre otros, obligan a que el Estado intervenga por medio de sus órganos competentes con una actuación tuitiva y coordinadora [...] motivo por el cual se le encomienda la misión de calificar las actividades sujetas a las normas del Reglamento quedado siempre a salvo la competencia municipal en lo que es privativo de los Ayuntamientos y la de los diferentes Departamentos ministeriales en sus asuntos propios»*.

En definitiva, el RAMINP, norma de ámbito nacional, surgió con el objeto, tal como establece su artículo 1.º, de evitar que las actividades públicas o privadas produjeran incomodidades, alterasen las condiciones normales de salubridad e higiene del medio ambiente y ocasionaran daños a las riquezas pública o privada o implicasen riesgos graves para las personas o los bienes.

Incluía en su contenido un concepto amplio de actividades, que eran calificadas como molestas, insalubres, nocivas o peligrosas, se incluyeran o no en un nomenclátor anejo, que la propia norma especificaba que no tenía carácter limitativo y que permitía, por tanto, la inclusión en el mismo de futuras nuevas actividades. A efectos de la calificación de las actividades, elemento esencial del sistema, el texto definía los siguientes conceptos (art. 3.º):

- **Molestas:** las actividades que constituyan una incomodidad por los ruidos o vibraciones que produzcan o por los humos, gases, olores, nieblas, polvos en suspensión o sustancias que eliminen.
- **Insalubres:** actividades que den lugar a desprendimiento o evacuación de productos que puedan resultar directa o indirectamente perjudiciales para la salud humana.

- **Nocivas:** actividades que, por las mismas causas, puedan ocasionar daños a la riqueza agrícola, forestal, pecuaria o piscícola.
- **Peligrosas:** actividades que tengan por objeto fabricar, manipular, expender o almacenar productos susceptibles de originar riesgos graves por explosiones, combustiones, radiaciones u otros de análoga importancia para las personas o los bienes.

El sistema diseñado por el RAMINP atribuía a los Ayuntamientos respectivos del lugar donde las actividades pretendiesen ubicarse la competencia para el otorgamiento de las licencias necesarias para su puesta en marcha, así como para la vigilancia de su observancia y, en su caso, la sanción en caso de incumplimientos de las condiciones establecidas en las mismas.

Por otra parte, la norma atribuía a la Comisión Provincial de Servicios Técnicos, entonces un órgano estatal, la función principal, entre otras, de proponer aquellas medidas que considerase oportuno, con carácter previo al establecimiento de una actividad, con la intención de impedir o minimizar los riesgos o peligros que la actividad pudiera provocar. El informe que en seno del procedimiento de otorgamiento de la correspondiente licencia emitía esta Comisión Provincial tenía carácter vinculante, en caso de que el mismo implicase la denegación de licencias o la imposición de medidas correctoras.

Hay que indicar que con la aprobación de la Constitución y la aparición de las Comunidades Autónomas, estas funciones fueron transferidas en su mayor parte a las administraciones autonómicas, que han creado sus propias comisiones u órganos colegiados que han asumido estas funciones. Son las llamadas Comisiones Provinciales de Calificación de Actividades.

Procedimiento.

En definitiva, el RAMINP diseñaba un procedimiento en el que las actividades incluidas en su ámbito de aplicación, antes de la obtención del Ayuntamiento de la tradicionalmente conocida como **licencia de actividad**, necesaria para su puesta en marcha, debían someterse al informe previo de las Comisiones Provinciales de Calificación de Actividades, órganos colegiados dependientes del órgano autonómico competente, de ámbito provincial, que realizaban una calificación de su actividad, indicando su grado de molestia, insalubridad, nocividad y/o peligrosidad, sobre la base de criterios técnicos establecidos, para adoptar las medidas correctoras y de seguridad necesarias para la puesta en funcionamiento de las referidas actividades de tal modo que se garantizase la seguridad de las personas y el respeto del entorno, y que debían ser recogidas en la licencia municipal que otorgase el Ayuntamiento.

En su Título II, el RAMINP regulaba el procedimiento para el otorgamiento de la referida licencia de actividad. Es importante indicar que la licencia se otorgaba sin perjuicio de la intervención que las leyes y reglamentos conceden en esta materia a otros organismos y cuyas autorizaciones eran requisito previo para la concesión de la citada licencia municipal. Es decir, antes de solicitar la licencia municipal de actividad, era preciso acompañar las autorizaciones sectoriales que en su caso requiriera la actividad según la normativa específica (autorizaciones de producción y gestión de residuos, impacto ambiental, autorizaciones de vertidos al mar o a cuenca hidrográfica, etc.).

La regulación del procedimiento de concesión de licencias al amparo del RAMINP se completaba con las previsiones que al respecto efectuaba la *Orden de 15 de marzo de 1963, por la que se aprueba una Instrucción que dictan normas complementarias para la aplicación del reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas (BOE de 2 de abril de 1963)*.

En síntesis, los trámites esenciales que establecía la normativa para la obtención de la licencia de actividad eran los siguientes:

1. *Compatibilidad urbanística*. El interesado debía presentar la solicitud de licencia para implantar su actividad, acompañada del proyecto técnico y una memoria justificativa explicativa de la misma y de sus impactos, que el Ayuntamiento podía denegar cuando no se ajustase a las normas establecidas en los Planes de Ordenación Urbana y demás normativa de planeamiento. Es decir la actividad que se pretendía implantar debía ser compatible con los usos previstos para el suelo en el planeamiento municipal. Solo en el caso de que la solicitud de licencia respetase dichas normas y planes, se seguiría el procedimiento.
2. *Informe municipal provisional*. Era emitido por los técnicos municipales, a la vista de la solicitud de licencia y la documentación que se adjuntase, acerca de las características de la actividad, su grado de peligrosidad o de molestia y demás circunstancias que estimasen pertinentes.
3. *Información pública*. El expediente se sometía a un período de información pública para que las personas físicas o jurídicas, asociaciones, entidades vecinales y cuantos lo consideren oportuno formularan las observaciones que estimaran convenientes. A los vecinos inmediatos al lugar donde iba a emplazarse la actividad se les notificaba personalmente la tramitación del procedimiento.
4. *Informe de la Comisión Provincial de Calificación de Actividades*. Las alegaciones presentadas en el trámite anterior se unían al expediente que era remitido a la Comisión Provincial acompañado de informe razonado, que previo informe de los Servicios Técnicos que les correspondiese según la naturaleza de la actividad, procedería a la calificación de la actividad y, en su caso, examinaría la garantía y eficacia de los sistemas correctores propuestos y su grado de seguridad. Como se ha indicado, los informes que emitía la Comisión eran vinculantes para la autoridad municipal en caso de que implicasen la denegación de licencias o determinasen la imposición de medidas correctoras.
5. *Pronunciamento final por el Ayuntamiento*. El expediente era después devuelto al Ayuntamiento, que en el plazo determinado legalmente otorgaría o denegaría la licencia solicitada, en consonancia con el acuerdo de la citada Comisión.
6. *Acta de comprobación favorable y licencia de apertura*. Otorgada la licencia y ejecutadas las obras (previa obtención del interesado de las licencias de obras necesarias), la actividad no podía comenzar a ejercerse antes de que se hubiera expedido el acta de comprobación favorable por parte del Ayuntamiento, para que los técnicos municipales comprobasen que las obras realizadas se ajustaban a los condicionantes y determinaciones establecidos en la licencia de actividad. De ser favorable la comprobación, el Ayuntamiento concedería la

llamada *licencia de apertura o de funcionamiento*, que permitiría al interesado el inicio de la actividad.

III. NUEVOS MODELOS EN MATERIA DE PREVENCIÓN DE LA CONTAMINACIÓN DE ORIGEN INDUSTRIAL. LA DIRECTIVA 96/61/CE

En el epígrafe anterior se ha descrito el enfoque tradicional de la normativa estatal en lo que a prevención de los impactos ambientales de las actividades se refiere. Ya se ha indicado que, con carácter previo a presentar la solicitud de licencia de actividad, el interesado debía haber obtenido las autorizaciones y pronunciamientos exigidos por la normativa sectorial específica: debería contar con las autorizaciones en materia de residuos si los producía o gestionaba; con los informes pertinentes del órgano competente en contaminación atmosférica si realizaba emisiones a la misma; sus instalaciones debían contar con el aislamiento acústico necesario; debería contar con la autorización necesaria del órgano autonómico o estatal, respectivamente, si su actividad generaba vertidos al mar o al dominio público hidráulico, etc.

En definitiva, el sistema tradicional del control preventivo de los efectos que sobre el medio ambiente o la salud de las personas podía generar una actividad industrial, diseñado en esencia por el RAMINP, se basaba en un enfoque eminentemente sectorial, en que los distintos órganos administrativos competentes en cada materia analizaban los aspectos ambientales única y exclusivamente desde el punto de vista de aquellas competencias que tenían asignadas y sin valorar o tener en cuenta las afecciones de la actividad, o incluso de las propias medidas que él mismo podía imponer desde su propia perspectiva, en otros aspectos ambientales que también era preciso preservar.

Por ejemplo, únicamente con la intención de mostrar gráficamente la idea que se pretende transmitir, podría darse el caso de que, al valorar la incidencia ambiental de un proyecto de actividad, el órgano competente en materia de aguas estableciera la necesidad de instalar, con carácter previo al inicio de la misma, una depuradora de las aguas residuales que se generaran en su proceso productivo. Sin embargo, es posible que esa depuradora, a pesar de lograr que los vertidos fueran menos contaminantes antes de su llegada a un cauce público o al mar, causara una contaminación atmosférica añadida por las emisiones provocadas por su funcionamiento o un aumento de la contaminación acústica por el ruido producido. Es decir, podría darse el caso de que las medidas adoptadas por un órgano fueran beneficiosas para proteger el medio ambiente desde un punto de vista, pero perjudiciales desde otro.

Evolución histórica de las políticas ambientales públicas.

En este punto, y para transmitir con mayor rigor las ideas fundamentales que envuelven este estudio, se considera muy ilustrativo realizar un breve repaso de cómo ha ido evolucionando la forma de enfocar en Europa las políticas en materia de medio ambiente, desde la perspectiva eminentemente sectorial ya descrita a una visión cada vez más «horizontal» de los aspectos ambientales. Es decir,

considerar los aspectos ambientales no como un sector o materia independiente, sino como un criterio importante y necesario que debe ser valorado en cualquier decisión, proyecto o política que la Administración desee emprender.

Así, las primeras leyes ambientales de **finales de los 60 y principios de los 70** (cuando surgió el RAMINP) tenían un carácter sectorial, regulaban aspectos concretos y materias desde un punto de vista sectorial, estanco (actividades calificadas, residuos, atmósfera...). Es en estas fechas cuando se produce además por primera vez el reconocimiento constitucional del derecho de los ciudadanos a un medio ambiente adecuado, en diversos textos europeos y también en la Constitución Española de 1978.

En la **década de los 80** surgieron las primeras reacciones contra el enfoque sectorial en la materia ambiental, en esencia por su demostrada ineficacia, pues como se ha explicado, no solucionaba las transferencias directas e indirectas de contaminación entre medios (agua, suelo y atmósfera), suponía un gran número y complejidad de normativa y procedimientos dispersos que dificultaba su conocimiento y aplicación, y provocaba un solapamiento de los entes administrativos territoriales que intervenían en un mismo sector, que daba como resultado una indefinición de las competencias y de la exigencia de responsabilidad de cada uno de ellos.

Entre los fundamentos del enfoque integrado en la materia, se aduce la mayor eficacia en la protección del medio ambiente, pues, por un lado, se evita las transferencias de contaminantes entre medios, se posibilita una visión global del impacto de la actividad y se permite la determinación de las vías prioritarias de acción y control. Además, se consigue una mayor eficiencia económica en las actuaciones y se logra una mayor simplificación administrativa en los trámites para los interesados lo que se traslada en una mayor eficacia y eficiencia en la actuación de la Administración.

Es en la **década de los 90** cuando se produce una adopción generalizada de medidas integradas en la prevención de la contaminación ambiental, en el ámbito europeo, en el marco del Tratado de la Unión Europea y del V Programa de Acción en materia de Medio Ambiente, como respuesta comunitaria a la Cumbre de la Tierra de Río (1992), y que establece estrategias para los siete temas medioambientales prioritarios (residuos, cambio climático, acidificación, biodiversidad, agua, medio ambiente urbano y zonas costeras) y para la gestión de riesgos y accidentes.

Son de este momento entre otros, el Sistema de concesión de la Etiqueta Ecológica, el Sistema de Gestión y Auditoría Ambiental (EMAS), la normativa en materia de evaluación de impacto ambiental y la Directiva 96/61/CE, una de las piedras angulares de este estudio.

Con el VI Programa de Acción en materia de Medio Ambiente (2002-2010) se establece la estrategia comunitaria en materia ambiental y determina que la integración constituya uno de los ejes centrales del mismo, en la medida que se realizan nuevos esfuerzos para integrar las exigencias de la protección del medio ambiente en la preparación, definición y aplicación de las distintas políticas y actividades comunitarias. Son de estos años la aplicación de la Directiva 96/61/CE IPPC, la Normativa de derechos de emisión de gases de efecto invernadero (consecuencia de la firma por parte de la Comunidad Europea del Protocolo de Kioto) o la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas.

El nuevo enfoque en materia de actividades industriales. La Directiva 96/61/CE. Las mejores técnicas disponibles.

Como se ha indicado, la protección y conservación del medio ambiente ha sido una de las principales inquietudes de la Comunidad Europea, hasta tal punto que ha terminado incorporándose a los tratados como una verdadera política comunitaria, cuyo principal objetivo es el de la prevención, de acuerdo con las previsiones de los sucesivos programas comunitarios de acción en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible.

Una de las actuaciones más ambiciosas que se han puesto en marcha en el seno de la Unión Europea para la aplicación del principio de prevención en el funcionamiento de las instalaciones industriales más contaminantes ha sido la aprobación de la Directiva 96/61/CE, del Consejo, de 24 de septiembre, relativa a la prevención y al control integrado de la contaminación, mediante la que se establecen medidas para evitar, o al menos reducir, las emisiones de estas actividades en la atmósfera, el agua y el suelo, incluidos los residuos, para alcanzar un nivel elevado de protección del medio ambiente considerado en su conjunto.

A través de esta Directiva se hace realidad el enfoque integrado y preventivo de la contaminación de origen industrial con el objeto de evitar su transferencia de un medio a otro. Para lograr este objetivo, la Directiva 96/61/CE condiciona la puesta en marcha y funcionamiento de las instalaciones incluidas en su ámbito de aplicación a la obtención de una autorización de carácter ambiental que deberá otorgarse de forma coordinada cuando en el procedimiento intervengan más de una autoridad administrativa con competencia en la materia. Es la Autorización Ambiental Integrada.

En este permiso se fijarán las condiciones ambientales que se exigirán para la explotación de las instalaciones y, entre otros aspectos, se especificarán los valores límite de emisión de sustancias contaminantes, que se basarán en las mejores técnicas disponibles y tomando en consideración las características técnicas de la instalación, su implantación geográfica y las condiciones locales del medio ambiente.

En síntesis, se trata de un procedimiento en que, tras verificar la compatibilidad urbanística de la futura actividad con las normas de planeamiento y un trámite preceptivo de información pública, una comisión formada por representantes de distintos órganos administrativos de diferentes Administraciones Públicas, sobre la base de las competencias ambientales que ostentan y de composición eminentemente técnica, realiza una evaluación ambiental en conjunto de la viabilidad del proyecto de actividad, en esa ubicación concreta, cada miembro aportando las consideraciones de tipo ambiental correspondientes en función de sus competencias, y dando lugar a una valoración ambiental de carácter global, en que se concretan las medidas correctoras necesarias para el ejercicio de la actividad, los valores límite de emisión de contaminantes al agua, al suelo y a la atmósfera y, en la parte que más nos interesa, se incluyen también consideraciones relativas al emplazamiento y aspectos de seguridad, así como previsiones en supuestos de accidentes graves y riesgos por el uso de sustancias peligrosas, en su caso, de conformidad con la normativa vigente en la materia.

Sería demasiado extenso concretar las actividades afectadas por esta regulación, pero, a grandes rasgos, se trata de grandes instalaciones potencialmente contaminadoras de los siguientes sectores productivos, en función de ciertos parámetros (si bien es cierto que algunas Comunidades Autónomas,

en su normativa propia, ya han extendido este procedimiento a más instalaciones o incluso a otros sectores de actividad): instalaciones de combustión, producción y transformación de metales, industrias minerales, industrias químicas, instalaciones de gestión de residuos, industria del papel y cartón, industria textil, industria del cuero y determinadas industrias agroalimentarias y explotaciones ganaderas.

La incorporación al ordenamiento interno español de la mencionada Directiva 96/61/CE se lleva a cabo, con carácter básico, mediante la **Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación**, que tiene, por tanto, una inequívoca vocación preventiva y de protección del medio ambiente en su conjunto, con la finalidad de evitar, o, al menos, reducir, la contaminación provocada por determinadas actividades industriales en la atmósfera, el agua y el suelo.

Así, al valorar la posibilidad de autorizar la puesta en marcha de una actividad, la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación, así como la multitud de legislaciones autonómicas que la desarrollan, utiliza el concepto de «*mejor técnica disponible (MTDs)*», para determinar los valores límite de emisión de la actividad al suelo, aire y agua. Se trata de un concepto cuya comprensión es indispensable para entender el nuevo diseño que, en relación con el control preventivo de una instalación industrial, ha instaurado la normativa relativa a autorización ambiental integrada, concibiendo un procedimiento que, aunque como se ha indicado, desemboca en una autorización temporal renovable, diseña y persigue una valoración y exigencia continuas a la instalación industrial, tanto de autocontrol como de adaptación paulatina a los nuevos avances en tecnologías limpias, para así reducir o, si es posible, eliminar sus emisiones contaminantes al entorno.

El mecanismo para la definición de las mejores técnicas disponibles supone un intercambio de información entre los distintos agentes, proceso que es impulsado desde la propia Directiva IPPC. La coordinación de estos trabajos se realiza por el Buró Europeo IPPC, organismo designado por la Comisión Europea, cuya sede está en Sevilla. El denominado «proceso de Sevilla» da como resultado los llamados BREF («BAT References Documents») o Documentos de Referencia sobre las Mejores Técnicas Disponibles. Al final de los trabajos técnicos, se propone un documento «BREF» europeo que finalmente es adoptado por la Comisión en el Foro de Intercambio de Información (FII o «IEF»)

El objetivo de estos documentos, que no tienen rango legal, es servir de referencia, tanto para el sector correspondiente como para las autoridades ambientales responsables para establecer los valores límite de emisión en la Autorización Ambiental Integrada.

A nivel nacional, es el compromiso y la obligación del Ministerio de Medio Ambiente facilitar la información sobre MTDs disponibles tanto a las autoridades ambientales como al sector industrial, para la concesión de la Autorización Ambiental Integrada, de acuerdo con lo establecido en la Ley 16/2002.

Así, además de los documentos BREF europeos, desde el Ministerio de Medio Ambiente (y también desde algunas Comunidades Autónomas) se están elaborando las denominadas Guías sobre las MTDs en España por sectores. El objetivo de estas guías es disponer de documentos de referencia sobre las MTDs, teniendo en cuenta las particularidades de los diferentes sectores industriales en España.

Así pues, para establecer los valores límite de emisión aplicables a cada instalación, como se ha indicado, la Administración competente deberá tener en cuenta, entre otros criterios, las MTDs, sin que ello suponga la prescripción de utilización de una técnica o tecnología específica y, por lo tanto, los valores límite de emisión de referencia asociados a esas técnicas.

Es especialmente relevante el hecho de que la evolución de las MTDs podrá provocar modificaciones de oficio de las autorizaciones concedidas, cuando resulte posible reducir significativamente las emisiones sin imponer costes excesivos a consecuencia de los cambios tecnológicos. Como vemos, en la adaptación de las industrias a las MTDs reside gran parte de la garantía de su competitividad, ya que quien no lo logre, encontrará crecientes dificultades para dar respuesta a un mercado cada vez más exigente desde el punto de vista medioambiental.

Para la determinación de las MTDs, se tienen en cuenta una serie de aspectos que enumera en su Anejo 4 la propia Ley 16/2002, considerando los costes y ventajas que pueden derivarse de una acción y los principios de precaución y prevención. Destaca el hecho de que entre los aspectos se tienen en cuenta los relativos a la seguridad, no solo los ambientales (apdo. 11):

ANEJO 4

Aspectos que deben tenerse en cuenta con carácter general o en un supuesto particular cuando se determinen las mejores técnicas disponibles definidas en el artículo 3.º ñ), teniendo en cuenta los costes y ventajas que pueden derivarse de una acción y los principios de precaución y prevención

1. *Uso de técnicas que produzcan pocos residuos.*
2. *Uso de sustancias menos peligrosas.*
3. *Desarrollo de las técnicas de recuperación y reciclado de sustancias generadas y utilizadas en el proceso, y de los residuos cuando proceda.*
4. *Procesos, instalaciones o método de funcionamiento comparables que hayan dado pruebas positivas a escala industrial.*
5. *Avances técnicos y evolución de los conocimientos científicos.*
6. *Carácter, efectos y volumen de las emisiones que se trate.*
7. *Fechas de entrada en funcionamiento de las instalaciones nuevas o existentes.*
8. *Plazo que requiere la instauración de una mejor técnica disponible.*
9. *Consumo y naturaleza de las materias primas (incluida el agua) utilizada en procedimientos de eficacia energética.*
10. *Necesidad de prevenir o reducir al mínimo el impacto global de las emisiones y de los riesgos en el medio ambiente.*
11. ***Necesidad de prevenir cualquier riesgo de accidente o de reducir sus consecuencias para el medio ambiente.***
12. *Información publicada por la Comisión, en virtud del apartado 2 del artículo 16 de la Directiva 96/61/CE, del Consejo, de 24 de septiembre, relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación, o por organizaciones internacionales.*

En este marco, la propia Ley 16/2002 define el concepto de mejor técnica disponible en su artículo 3.º ñ):

«ñ) **"Mejores técnicas disponibles"**: la fase más eficaz y avanzada de desarrollo de las actividades y de sus modalidades de explotación, que demuestren la capacidad práctica de determinadas técnicas para constituir, en principio, la base de los valores límite de emisión destinados a evitar o, cuando ello no sea posible, reducir en general las emisiones y el impacto en el conjunto del medio ambiente **y de la salud de las personas**. Para su determinación se deberán tomar en consideración los aspectos que se enumeran en el anejo 4 de esta Ley.»

En definitiva, la mejor técnica disponible persigue poder aplicar una tecnología científicamente consensuada técnica y económicamente viable para un proceso industrial determinado, que permita la reducción significativa de emisiones que el mismo puede provocar al entorno, así como de los riesgos que su actividad puede generar en la población.

Como se ha indicado, la mayor parte de las Comunidades Autónomas han aprobado sus propias normativas en este ámbito, extendiendo este régimen integrado y global, en ocasiones, a otros sectores de actividad, y en su caso, aprovechando la normativa para redefinir y reestructurar el sistema autorizador de todas las actividades e instalaciones industriales, incluso las no incluidas en la Ley 16/2002, estableciendo un nuevo modelo de intervención administrativa más acorde con las nuevas tendencias europeas en la materia y superando así el modelo diseñado en la normativa en materia de actividades calificadas (*molestas, insalubres, nocivas y peligrosas*) que emana del RAMINP.

Así, aprobó normativa propia, en el marco de la citada Directiva 96/61/CE y la Ley 16/2002, **Cataluña**, que fue la pionera en este ámbito cuando publicó la Ley 3/1998, de 27 de febrero, de Intervención Integral de la Administración Ambiental, junto con el Decreto 136/1999, de 18 de mayo, que la desarrolla, que estableció un régimen integrado para todo tipo de actividades industriales, no solo las incluidas en la Directiva 96/61/CE.

El País Vasco aprobó la Ley 3/1998, de 27 de febrero, General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco, que pretende sentar las bases normativas de la nueva percepción ambiental, y regula, entre otros contenidos, la ordenación de las actividades con incidencia en el medio ambiente.

La Comunidad Valenciana, aprobó también la Ley 2/2006, de 5 de mayo, de Prevención de la Contaminación y Calidad Ambiental, que aprovecha para redefinir y regular el sistema autorizador de todas las actividades de la Comunidad Autónoma, aplicando las directrices de la Ley 16/2002 y ampliando el número de instalaciones sujetas a autorización ambiental integrada.

En la misma línea se aprobó la Ley 5/2002, de 8 de octubre, de protección del medio ambiente en **La Rioja**, que integra en su contenido las determinaciones de las directivas europeas en materia de Evaluación de Impacto Ambiental, Prevención y Control Integrado de la Contaminación, Sistemas de Ecoauditorías, Gestión ambiental, Etiqueta Ecológica y Derecho de Acceso a la Información en materia de medio ambiente.

Por su parte, también destaca la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de **Castilla y León**, y en **Navarra**, la Ley Foral 4/2005, de 22 de marzo, de intervención para la protección ambiental, que establecen una regulación integral de instrumentos de intervención ambiental para las actividades industriales que puedan afectar a la salud de las personas o al medio ambiente, siguiendo un esquema parecido a la regulación catalana.

Por su parte, en **Aragón**, se aprobó la Ley 8/2004, 20 de diciembre, medidas urgentes en materia de medio ambiente y la Ley 23/2003, 27 de diciembre, de creación del Instituto Aragonés de Gestión Ambiental, y en **Galicia**, no hay una normativa propia que desarrolle expresamente la Ley 16/2002 estatal, aunque sí existe la Ley 8/2002, 18 de diciembre, de protección del ambiente atmosférico en Galicia, que adopta un enfoque integrado en éste ámbito.

En definitiva, en este apartado se quiere dejar constancia de que el RAMINP perteneció a un grupo normativo fruto de las tendencias y de la visión sectorial en lo que a prevención de la contaminación de origen industrial se refiere, hoy superado, en base a los adelantos técnicos y tecnológicos, por otro tipo de normativas con otro enfoque en la materia, donde de alguna manera, no se analizan actividades, calificándolas de molestas, insalubres, nocivas o peligrosas, sino instalaciones concretas, según su actividad, su entorno, su localización y desde todos los puntos de vista (urbanístico, medioambiental y seguridad).

En este sentido, se considera de relevancia a los efectos de este estudio, recordar lo establecido en el artículo 29 de la propia Ley 16/2002 sobre la sustitución del régimen de actividades calificadas, para las instalaciones incluidas en el ámbito de aplicación de la citada ley:

Artículo 29. Coordinación con el régimen aplicable en materia de actividades clasificadas.

1. *El procedimiento para el otorgamiento de la autorización ambiental integrada sustituirá al procedimiento para el otorgamiento de la licencia municipal de actividades clasificadas regulado por el Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, salvo en lo referente a la resolución definitiva de la autoridad municipal. A estos efectos, la autorización ambiental integrada será, en su caso, vinculante para la autoridad municipal cuando implique la denegación de licencias o la imposición de medidas correctoras, así como en lo referente a todos los aspectos medioambientales recogidos en el artículo 22.*
2. *Lo dispuesto en el apartado anterior se entiende sin perjuicio de las normas autonómicas sobre actividades clasificadas que, en su caso, fueran aplicables.*

Cuestiones a tener en consideración.

Conviene por tanto, en este momento, centrar el tema de este trabajo. Este estudio tiene como pretensión analizar la problemática que puede haber causado la aplicación estricta de las previsiones

del RAMINP, vigente hasta hace muy pocas fechas, relativas a las distancias mínimas que debían guardar las instalaciones industriales con los núcleos de población. Son previsiones que, aun derogadas, han amparado situaciones cuya legalidad puede plantearse en un futuro próximo.

Con carácter previo, se ha tratado de establecer un punto de partida según el cual el RAMINP era una norma que emanaba de otra época en que se tenían otros conocimientos, otra realidad y otro enfoque sobre la manera de afrontar la prevención de la contaminación de origen industrial, eficaz y razonable en su momento, pero que se encuentra hoy regulada por nuevas normativas, en esencia la Ley 16/2002, fruto de nuevas tendencias, nuevos conocimientos, nuevas herramientas y, muy importante, otra realidad muy distinta a la de los años 60.

Soy consciente de que el ámbito de aplicación de la Ley 16/2002, constituido por su Anexo (y aquellos sectores industriales añadidos por algunas Comunidades Autónomas) es mucho más restringido que el del RAMINP, que regulaba todas las actividades molestas, insalubres, nocivas o peligrosas, aunque establezca un nomenclátor orientativo. Siendo esta afirmación cierta, hay que indicar sin embargo que las previsiones de distancias mínimas de seguridad a núcleos de población establecidas en el RAMINP, que constituye el núcleo principal de este estudio, estaban pensadas para instalaciones potencialmente peligrosas o de actividad con alto grado de nocividad, insalubridad o molestia, que son las que generan mayor polémica, conflictos y alarma social. Son, generalizando, las instalaciones y actividades reguladas, en términos generales, por la nueva normativa derivada de la Directiva 96/61/CE y la Ley 16/2002, como se ha indicado anteriormente.

En cualquier caso, el RAMINP, desfasado o no, razonable o no, es una norma que ha estado plenamente vigente hasta hace muy poco y que tenía, según la jurisprudencia (como luego se indicará) carácter básico aun siendo una norma preconstitucional. En consecuencia, ¿puede afirmarse o interpretarse que sus determinaciones se encontraban superadas por la nueva regulación en la materia constituida en esencia por la Ley 16/2002? ¿Refuerza esta interpretación el hecho de que la propia Ley 16/2002, para las actividades incluidas en su ámbito de aplicación, sustituye el procedimiento previsto en el RAMINP, si bien no sus referencias a las distancias mínimas de seguridad? La respuesta no es sencilla y trataré de reflexionar al respecto en las próximas páginas.

IV. LAS PREVISIONES RELATIVAS A LAS DISTANCIAS MÍNIMAS DE SEGURIDAD ESTABLECIDAS EN EL RAMINP

Centrando ya el objeto propio de este estudio, se desea exponer a continuación las previsiones del RAMINP relativas a las distancias mínimas de seguridad que debían respetar algunas actividades industriales, en determinadas circunstancias, con el núcleo de población más próximo. Esta distancia estaba establecida en 2.000 metros.

Así, el Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas (RAMINP), estableció en su artículo 4.º, respecto a todas las actividades incluidas en su ámbito de aplicación, lo siguiente:

«Emplazamiento. Distancias

Artículo 4.º

Estas actividades deberán supeditarse, en cuanto a su emplazamiento, a lo dispuesto sobre el particular en las Ordenanzas municipales y en los Planes de urbanización del respectivo Ayuntamiento, y para el caso de que no existiesen tales normas, la Comisión Provincial de Servicios Técnicos señalará el lugar adecuado donde haya de emplazarse, teniendo en cuenta lo que aconsejen las circunstancias especiales de la actividad de que se trate, la necesidad de su proximidad al vecindario, los informes técnicos y la aplicación de medidas correctoras. En todo caso, las industrias fabriles que deban ser consideradas como peligrosas o insalubres, solo podrán emplazarse, como regla general, a una distancia de 2.000 metros a contar del núcleo más próximo de población agrupada.»

Tras una primera lectura del precepto, hay que indicar que la distancia de 2.000 metros establecida en esta disposición no tenía un carácter impositivo genérico, sino que, como la misma indicaba, era una regla general que, sin embargo, no debía obviar lo dispuesto por la planificación urbanística y las ordenanzas municipales, que determinarían los emplazamientos y ubicaciones más adecuados según las particulares circunstancias de cada zona y, en su defecto, la decisión al respecto de la *Comisión Provincial de Servicios Técnicos* correspondiente.

En la actualidad las funciones de estas comisiones han sido transferidas prácticamente en su totalidad a las Comunidades Autónomas, que han creado órganos colegiados, con diferentes denominaciones, pero que, en definitiva, como se ha indicado anteriormente, tienen una composición eminentemente técnica y se encargan, en general, de «calificar» una actividad, con carácter previo al otorgamiento de la licencia municipal, en función de su grado de molestia, insalubridad, nocividad y/o peligrosidad, lo que determinará la aplicación de ciertas medidas correctoras que condicionarán su puesta en marcha definitiva, en función de los informes sectoriales que emitan los órganos competentes. Ello, salvo que se trate de actividades sujetas al régimen antes comentado de la autorización ambiental integrada de la Ley 16/2002, en cuyo caso, el procedimiento se tramita íntegramente, como regla general, por los órganos autonómicos correspondientes, existiendo de la misma manera un órgano colegiado que realiza una evaluación ambiental del conjunto del proyecto, en que analiza globalmente los impactos del mismo y las medidas correctoras necesarias.

En definitiva, el artículo transcrito establecía la citada distancia mínima de 2.000 metros como una regla general que debía tener en consideración lo establecido en los planeamientos municipales o, en su defecto, lo que estableciese en cuanto al emplazamiento las distintas comisiones competentes. No obstante, es cierto que la norma, aunque establecía esta previsión como una regla general para industrias fabriles peligrosas o insalubres, era bastante tajante y rotunda cuando indicaba que «*en todo caso*» y «*solo*» podrían implantarse a una distancia superior a la indicada. En relación con ello, hay que decir que hoy es difícil encontrar municipios que no dispongan de normas de planeamiento o normas subsidiarias que concreten los distintos usos del suelo en su término municipal.

También conviene destacar en este sentido lo que establecía el artículo 15 del Decreto 2414/1961, para las **actividades insalubres y nocivas**, aunque solo en casos excepcionales:

«Artículo 15

Sólo en casos excepcionales podrá autorizarse, previo informe favorable de la Comisión provincial de Servicios Técnicos, un emplazamiento distinto del que, según el art. 4 de este reglamento, haya de venir impuesto por las Ordenanzas municipales y Planes de Urbanización, respecto de las industrias fabriles.»

Por tanto, este artículo permitía que los órganos colegiados o comisiones competentes, según la normativa vigente de cada Comunidad Autónoma, pudiesen excluir las previsiones del artículo 4.º respecto a la ubicación de las actividades fabriles, las previsiones de las Ordenanzas y el planeamiento y, por tanto, se puede interpretar, excluir la distancia mínima de seguridad de los 2000 metros a núcleo de población establecida en ese artículo. Así lo interpreta la jurisprudencia, como luego se comentará.

La misma previsión establecía el artículo 20, para «casos muy especiales», respecto a **actividades calificadas como peligrosas**, siempre que se asumiesen las medidas de seguridad necesarias:

«Artículo 20

Sólo en casos muy especiales, y previo informe favorable de la Comisión provincial de Servicios Técnicos, podrá autorizarse un emplazamiento distinto del que, según el art. 4 de este reglamento, haya de venir impuesto por las Ordenanzas municipales y Planes de urbanización, respecto de las industrias fabriles consideradas como peligrosas, a condición de que se adopten las medidas de máxima seguridad que se requieran en cada caso.»

Por último, conviene señalar lo que, en relación con el tema de las distancias, señalaba el artículo 11 de la *Orden de 15 de marzo de 1963, por la que se aprueba una Instrucción que dictan normas complementarias para la aplicación del reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas (BOE de 2 de abril de 1963)*. Esta Orden ratificaba incluso con mayor rotundidad, la necesidad de respetar la distancia de seguridad de los 2000 metros en los supuestos de actividades peligrosas o insalubres:

«11. 1. Los emplazamientos de las industrias o actividades reguladas por el Reglamento se supeditarán a lo dispuesto sobre el particular en las Ordenanzas municipales y en los Planes de Urbanización del respectivo Ayuntamiento.

2. Cuando no existan tales normas, la Comisión Provincial de Servicios Técnicos informará o sugerirá los emplazamientos más idóneos para cada caso, a medida que las solicitudes de licencia se vayan presentando, teniendo en cuenta lo que proponga el Ayuntamiento al respecto y lo que aconsejen las circunstancias especiales de la actividad de su proximidad al vecindario, los informes técnicos y las medidas correctoras propuestas.

3. *En lo sucesivo, las industrias fabriles que se consideren peligrosas o insalubres solo podrán emplazarse, como regla general, y aunque existan planes de Ordenación Urbana aprobados que dispongan otra cosa, a una distancia de 2.000 metros como mínimo, a contar del núcleo más próximo de población agrupada.*

4.(...).»

En definitiva, en distintos preceptos, tanto el RAMINP como su orden de desarrollo aludían de manera bastante tajante a la necesidad de que las industrias fabriles donde se desarrollasen actividades industriales que pudieran suponer cierto peligro o ciertamente nocivas o insalubres debían respetar una distancia mínima de seguridad de 2.000 metros a núcleos de población.

Bien es cierto que esta previsión podía excepcionarse, en supuestos muy puntuales, según lo indicado en la norma, por los órganos competentes, que hoy, tras las transferencias de competencias y funciones a las Comunidades Autónomas, son los órganos creados por las mismas en cada caso para el ejercicio de estas funciones.

Como ya se ha señalado, los avances y las modernas técnicas aplicadas a los procesos industriales permitirían en la actualidad implantar sin riesgo alguno estas actividades a distancias inferiores o, por el contrario, según el caso, determinarían que esta distancia aumentara. Las comisiones u órganos autonómicos competentes valoran hoy los aspectos de seguridad, junto con los ambientales, urbanísticos y de otra índole en sus pronunciamientos, para elegir el emplazamiento más idóneo o en su caso, adoptar las medidas necesarias para que lo sea desde un punto de vista de la seguridad.

No obstante, y al margen de que el RAMINP, según mi criterio, o al menos sus previsiones relativas a las distancias, debieran haberse modificado o derogado ya hace tiempo, el caso es que ha estado vigente hasta la aprobación de la recientemente publicada Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera, y ha amparado la instalación de diversas actividades a las que se le aplicaban sus previsiones, pudiendo haber generado, por tanto, controversias sobre la legalidad de las mismas en caso de no haberse respetado las mismas.

A continuación, van a exponerse las conclusiones de los órganos jurisdiccionales sobre todas estas cuestiones, en particular sobre la vigencia del RAMINP y cómo han de entenderse sus previsiones relativas a las distancias de seguridad antes descritas.

V. CONCLUSIONES DEL TRIBUNAL SUPREMO SOBRE LA APLICABILIDAD Y VIGENCIA DE LAS PREVISIONES DEL RAMINP RELATIVAS A LAS DISTANCIAS MÍNIMAS DE SEGURIDAD

Han sido diversas las sentencias judiciales en que el Tribunal Supremo se ha pronunciado sobre la interpretación de las previsiones del RAMINP sobre la distancia mínima de seguridad de 2.000 metros que ha de respetar la instalación de actividades peligrosas a núcleos de población.

En particular, se han pronunciado al respecto las sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 29 de mayo de 1980, 18 de abril de 1990, 19 de abril de 1982, 4 de octubre de 1991, 8 de marzo de 1996, 31 de enero y 28 de marzo de 2000, etc.

Sería arduo y denso detenerse en analizar las particularidades y reflexiones al respecto de cada uno de estos pronunciamientos, pero las conclusiones sobre las distancias del RAMINP se recogen de manera bastante didáctica en la Sentencia del propio Tribunal Supremo de 1 de abril de 2004 que, como en la misma indica, aplica *«una recta interpretación del precepto, que parta del mandato constitucional de que todos tienen derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona (art. 45 de la Constitución) y que atienda, como es obligado (art. 3.1 del Código Civil), al sentido propio de las palabras con las que la norma se expresa, a la realidad social del tiempo en que ha de ser aplicada y, fundamentalmente, a su espíritu y finalidad»*.

En síntesis, se pueden extraer, como conclusiones del Tribunal en este tema, las siguientes:

1. Las previsiones del artículo 4.º del RAMINP de la reiterada distancia mínima engarza directamente con los títulos competenciales relativos a la protección del medio ambiente, en el que las Comunidades Autónomas tienen atribuida la facultad de establecer normas adicionales de protección (art. 149.1.23.ª de la Constitución), de tal modo que el apartamiento de las previsiones del RAMINP en el territorio de una Comunidad Autónoma exigirá que la normativa propia de esta la haya sustituido, sin duda alguna, por otra cuya protección ambiental sea mayor.
2. La expresión *«en todo caso»* del artículo 4.º del RAMINP y el apartado 3 del artículo 11 de la Orden de 15 de marzo del 63 antes transcrito, conduce a concluir que las ordenanzas municipales y los planes urbanísticos del municipio no pueden obviar la regla general establecida en el último inciso del artículo 4.º del RAMINP (*«En todo caso, las industrias fabriles que deban ser consideradas como peligrosas o insalubres, solo podrán emplazarse, como regla general, a una distancia de 2.000 metros a contar del núcleo más próximo de población agrupada»*).
3. Se debe entender el concepto de *«industrias fabriles»* del citado artículo 4.º en sentido amplio, de tal modo que el Tribunal, en sus distintos pronunciamientos al respecto, ha incluido en el mismo vertederos de residuos sólidos urbanos o estaciones depuradoras de aguas residuales.
4. La dispensa de la regla general sobre distancias mínimas que puede adoptar la comisión u órgano competentes, en cuanto prevista solo para casos excepcionales, no debe ser objeto de interpretaciones extensivas.
5. Dado que la norma que autoriza la dispensa tan solo se refiere al requisito de las distancias y dado que en ella se exige el previo informe favorable de la Comisión Provincial de Servicios Técnicos (hoy el órgano autonómico competente), este informe ha de referirse, específicamente, al tema de la distancia, razonando cuáles son las circunstancias del caso concreto que justifican dispensar la regla general.

6. Esa singular motivación de la decisión que autoriza la dispensa debe permitir apreciar que las medidas correctoras impuestas no son solo las que demanda el tipo de actividad de que se trate, sino, además, singularmente, las exigidas por la concreta reducción de la distancia.

En definitiva, los pronunciamientos del Tribunal Supremo son coincidentes en mantener la plena aplicabilidad y vigencia de las previsiones sobre distancias del RAMINP (por supuesto, hasta antes de su reciente derogación) aplicable en sentido amplio a todo tipo de actividades peligrosas y que únicamente podían ser obviadas excepcionalmente con un pronunciamiento expreso del órgano competente en que se justificasen específicamente las razones por las que no se aplicaba la distancia mínima de los 2.000 metros, sin perjuicio de establecer las medidas correctoras y de seguridad necesarias que así lo permitieran.

Por otra parte, hay que tener en cuenta que el Tribunal reconoce la plena competencia de las Comunidades Autónomas para establecer normas adicionales de protección en materia de protección del medio ambiente. Es esta una cuestión importante, pues cabría considerar que una Comunidad Autónoma es más proteccionista y garantista con el medio ambiente en sus exigencias ambientales a las empresas sin necesidad de establecer una distancia mínima a los núcleos de población entre tales exigencias.

VI. SITUACIONES GENERADAS. REFLEXIONES PROPIAS

A la vista de lo expuesto en las páginas anteriores, se puede concluir, por tanto, que las previsiones del RAMINP, hasta su derogación, han estado plenamente vigentes, en los términos que establece el propio Tribunal Supremo, a pesar de la existencia de normativas más modernas que han adoptado otros modelos en materia de prevención de la contaminación de origen industrial emanados de la propia Comunidad Europea.

Sin embargo, en esta parte final del estudio quisiera aportar algunas reflexiones que considero de interés, en la medida que, como se ha indicado, tales interpretaciones pueden generar problemas en la práctica con muchas actividades ubicadas en cascos urbanos, necesarias para el desarrollo de una ciudad, que no respetan, por tanto, estas distancias y que no han contado en su proceso autorizador, tal como exige la jurisprudencia, con esos informes específicos sobre la exclusión de las distancias de seguridad que han de emitir las comisiones competentes con carácter previo a la puesta en marcha de una actividad.

Existencia de nuevas previsiones normativas sobre la materia.

En primer lugar, y con carácter general, hay que señalar que, como se ha indicado, con las nuevas directrices europeas en materia de prevención de la contaminación de origen industrial, plasmadas sobre todo en la citada Directiva 96/61/CE, del Consejo, de 24 de septiembre, marcadas por un

carácter integrador y un enfoque global a la hora de adoptar las medidas necesarias para la protección o minimización del impacto de estas actividades sobre el entorno en que se ubican, el citado Decreto del año 61 había quedado, mucho antes de su derogación formal, obsoleto y superado desde un punto de vista técnico por los puntos de vista adoptados en las normativas europea, estatal y autonómica vigente en materia de prevención y control integrados de la contaminación, que incluye en su ámbito de aplicación a todo tipo de actividades potencialmente contaminadoras, que son, con carácter general, coincidentes con las actividades peligrosas o con grados de nocividad o molestia a las que se les aplicaba el régimen de las distancias previstas en el RAMINP.

Así, se podría considerar que esta normativa superaba en cuanto a su contenido a las previsiones del RAMINP. Pero además, las Comunidades Autónomas, según lo dispuesto en el artículo 149.1.23.^a, pueden establecer normas adicionales de protección sobre el medio ambiente sobre la legislación básica estatal en esta materia. Así, ya se ha comentado que muchas de ellas han desarrollado, en el ámbito de las competencias que ostentan, la legislación básica estatal en materia de prevención y control integrados de la contaminación, la antes mencionada Ley 16/2002, aprobando legislación propia en la materia, que en la medida que adoptan estos nuevos criterios y enfoques en materia de prevención de la contaminación, podría interpretarse que constituyen normas adicionales de protección sobre las previsiones establecidas, en este caso en el RAMINP.

Además, conviene recordar que el procedimiento establecido en el RAMINP para el otorgamiento de las licencias de actividad había sido sustituido por el procedimiento diseñado en la Ley 16/2002 (si bien no sus previsiones relativas a las distancias), y en dicho procedimiento, nada se establece sobre la necesidad de un informe específico sobre esas distancias. Es más, en ese procedimiento se integran procedimientos de los órganos competentes relativos a aspectos de seguridad y riesgos de accidentes graves cuando en los que intervengan sustancias peligrosas, de acuerdo con la normativa específica en la materia. Por tanto, se puede considerar que, por lo menos para este tipo de actividades, existe un nuevo procedimiento, regulado en una norma con rango de ley, que no prevé pronunciamientos específicos en materia de distancias pero sí pronunciamiento expreso relativo a los aspectos de seguridad de las personas y de seguridad industrial.

Pero incluso tratándose de actividades o instalaciones no incluidas en el ámbito de aplicación de esta normativa, podrían considerarse superadas estas previsiones del RAMINP. Así, la mayoría de Comunidades Autónomas han regulado sus propias normativas sobre actividades industriales, en el marco de lo dispuesto en el RAMINP, donde existen órganos colegiados que analizan los impactos de las mismas sobre el medio, así como los aspectos relativos a riesgos y de seguridad derivados de las mismas, aplicando los nuevos conocimientos en la materia y sin contemplar las distancias mínimas de seguridad previstas en el RAMINP.

Es decir, sobre la base de los nuevos modelos de la normativa europea en cuanto al enfoque en materia de prevención de la contaminación de origen industrial, se podría considerar que la propia Ley 16/2002 estatal y las leyes autonómicas en la materia aplican criterios y metodologías que contemplan con mayores garantías los aspectos de protección al medio ambiente así como el control de los riesgos para la seguridad derivados de su actividad. Si no se analizan conforme a los conoci-

mientos actuales algunos procesos industriales que hoy en día se practican, su actividad podría ser muy peligrosa para la población, aun situándose a más de 2.000 metros de distancia. No solo con la distancia se puede hoy garantizar la seguridad y hay métodos para asegurar la seguridad de una instalación situada a menos de esa distancia que, por su naturaleza, deben situarse incluso en los propios cascos urbanos. Luego comentaré estos aspectos.

Tal cuestión tiene trascendencia, pues podría considerarse, en mi opinión, que las previsiones del RAMINP relativas a las distancias mínimas de seguridad, cuando este estaba formalmente vigente, no deberían haberse aplicado si se considerara que una normativa autonómica constituía una norma adicional de protección, por ser más garantista y proteccionista con el entorno que el propio RAMINP, aun sin recoger entre sus previsiones las relativas a unas distancias mínimas de seguridad. Tendría lógica interpretar que el órgano competente autonómico que otorga una autorización ambiental integrada, tras estudiar el proyecto concienzudamente, con todos los pronunciamientos necesarios, y valorando todos los aspectos ambientales, urbanísticos y de seguridad relativos a una instalación industrial en el concreto entorno en que pretende ubicarse, está realizando una actividad técnica y jurídica de carácter preventivo, aplicando unos avances técnicos y tecnológicos que permiten concluir que la valoración sobre la seguridad de la instalación para las personas y el entorno se ha garantizado suficientemente más allá de la distancia a la que se ubique de un núcleo de población, aspecto que con toda seguridad se valoraría en el procedimiento.

Soy consciente de que el razonamiento expuesto puede cojear por el tema competencial. Los aspectos relativos a la distancia del RAMINP, y en definitiva los aspectos de la seguridad, no derivan de las competencias autonómicas en materia de medio ambiente, sino en materia de seguridad o de industria. No obstante, precisamente la línea de las últimas normativas ambientales ya descritas es integrar estas cuestiones en los procedimientos autorizatorios necesarios para la puesta en marcha de las actividades, regulados por normativas ambientales y cuya tramitación, resolución, vigilancia, control, inspección y sanción corresponde a órganos ambientales. Por ello precisamente, en las comisiones y órganos colegiados que se encargan de realizar la valoración en conjunto de las afecciones que una actividad puede causar, participan representantes de los órganos competentes en materia de seguridad, industria e interior. En este sentido, las conclusiones del Tribunal Supremo en torno a estas cuestiones, antes referidas, parecen permitir esta interpretación.

En relación con ello, es necesario recordar que como consecuencia de ese carácter desfasado del RAMINP, el Ministerio de Medio Ambiente, con el apoyo de la mayoría de Comunidades Autónomas, decidió emprender su derogación a través de la mencionada Ley 34/2007, de 15 de noviembre. De la misma manera, varias Comunidades Autónomas disponen ya de su propia normativa e incluso habían declarado la inaplicación del mencionado Decreto del año 1961 en legislaciones propias.

En virtud de todo lo expuesto, opino que el RAMINP era mucho antes de su derogación una norma desfasada no en su vigencia pero sí en su contenido, en cuanto al enfoque utilizado para el logro de sus objetivos, por pertenecer a otra concepción y a otro modelo en lo que a prevención de la contaminación industrial se refiere.

Nuevas técnicas para garantizar la seguridad más allá de la distancia. Supuestos concretos.

Cuando, de conformidad con la normativa vigente actualmente, sobre todo la Ley 16/2002 estatal y las normativas autonómicas en materia de prevención de la contaminación de origen industrial y en materia de actividades, las comisiones autonómicas competentes en cada caso valoran los aspectos a considerar para decidir el emplazamiento adecuado para una instalación, están realizando una labor que constituye una actividad de carácter eminentemente técnico, por personal especializado que determina las medidas correctoras más adecuadas para asegurar el bienestar de la población y del entorno, lo que puede implicar que una instalación industrial deba ubicarse a una distancia incluso superior a 2.000 metros de un núcleo urbano, pero que puede determinar, de la misma manera, que otra instalación industrial, valorando los medios y tecnologías de las que en la actualidad se dispone, garantice suficientemente la seguridad de sus instalaciones a una distancia menor de la indicada.

En este sentido hay que decir que cuando se establecieron en su momento en el año 1961, en el RAMINP, los límites indicados en forma de distancia mínima de seguridad, estos cumplían su función de acuerdo con el nivel de conocimientos científicos de la época, previendo ya el legislador en aquel momento que fueran al fin y a la postre las antiguas Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos las que establecieran las distancias adecuadas según el caso.

Desde aquella fecha hasta la actualidad han pasado más de 45 años, habiéndose producido un gran avance tanto al nivel de conocimientos científicos como a escala legislativa y, sobre todo, un enorme desarrollo industrial que da lugar a una realidad muy lejana y distinta a la de los años 60, donde proliferan las actividades industriales. Ya se han citado en este sentido legislaciones importantes que afectan a las actividades: evaluación de impacto ambiental, autorización ambiental integrada (recordar en este caso, lo comentado respecto a las mejores técnicas disponibles), accidentes graves, protección del ambiente atmosférico, vertidos de aguas residuales, Directiva 2000/60/CE europea marco del agua, etc. Todo ello como consecuencia de la abundante legislación en materia de medio ambiente emanada de la Unión Europea, que a su vez a dado lugar a nueva legislación básica estatal, así como la propia de las Comunidades Autónomas.

Así, hoy en día los avances científicos permiten que actividades ciertamente peligrosas por su potencial impacto ambiental, tales como las estaciones de servicio o crematorios se ubiquen en los propios cascos urbanos sin demasiado riesgo y, sin embargo, es recomendable que otras actividades, como por ejemplo la fabricación de determinados productos químicos, en función de lo que determinen los análisis de riesgo en materia de accidentes graves, se ubiquen a distancias a núcleos urbanos superiores a los 2 kilómetros.

Del mismo modo, por ejemplo, en el caso de las incineradoras de residuos, con la aplicación de las mejores técnicas disponibles en control de emisiones a la atmósfera en este momento (antes comentadas e introducidas por la Ley 16/2002, de 1 de julio de prevención y control integrados de la contaminación) hoy es posible ubicar una instalación de este tipo en el casco urbano de una ciudad sin excesivos problemas. Por citar ejemplos concretos de este tipo, existen incineradoras de residuos urbanos de Barcelona y Viena que llevan funcionando desde hace bastantes años a pleno rendimiento dando servicio al área metropolitana de ambas poblaciones.

En el caso concreto de los crematorios, los avances tecnológicos (filtros de mangas, electrofiltros, etc.) permiten, en el caso de que así lo valoren los técnicos competentes, ubicar este tipo de actividades en cascos urbanos, como, de hecho, ya existen en muchos lugares en Europa y en España (crematorios en cementerios de grandes ciudades como Madrid, Barcelona, Valencia o Sevilla, o crematorios de residuos hospitalarios en cualquier gran hospital que dé servicio a áreas metropolitanas con alta densidad de población...).

Otras actividades con incidencia ambiental y en la salud de las personas y que por su naturaleza han de ubicarse en áreas urbanas son las antenas de telefonía móvil o las subestaciones eléctricas que, además, suelen despertar bastante alarma social, por los posibles efectos perjudiciales de sus radiaciones electromagnéticas que puedan ser perjudiciales para la salud de las personas, además de que las últimas tienen riesgos por posibles incendios o explosiones o pueden causar molestias por ruidos o vibraciones.

Existen multitud de estudios e informes de expertos e instituciones públicas y privadas que analizan el riesgo de esta naturaleza derivado de este tipo de instalaciones: informe del Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas (CIEMAT) de febrero de 1998, informe del Ministerio de Sanidad y Consumo de 11 de mayo de 2001 («Campos y Seguridad Pública»), informe de la Real Academia de Ciencias Exactas Físicas y Naturales de 3 de octubre de 2001, informe del Comité Científico en toxicidad, ecotoxicidad y medio ambiente de la Comisión Europea de 24 de septiembre de 2002, Publicación de «Cinco años de investigación sobre los efectos biológicos de los campos electromagnéticos de frecuencia industrial en los seres vivos», etc. Incluso existen estudios sobre las medidas que se podrían adoptar para reducir la exposición a las radiaciones electromagnéticas si se estima oportuno.

Tales conclusiones se han plasmado en diversos pronunciamientos jurisdiccionales, como por ejemplo la Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de octubre de 2005. En definitiva, el criterio mayoritario de la comunidad científica es el de estimar el límite de exposición de 100 microteslas establecido en la Recomendación del Consejo de la Unión Europea 1999/519 y recogido en el Real Decreto 1006/2001, de 28 de septiembre.

Así, estas instalaciones, atendiendo a los criterios científicos y técnicos de los expertos en la materia, es posible ubicarlas en la actualidad con las máximas garantías en los cascos urbanos, adoptando las medidas preventivas, correctoras y de seguridad adecuadas y analizadas por los órganos competentes. Es obvio que las antenas de telefonía móvil deben prestar sus servicios en los núcleos poblados para acercar la señal de sus aparatos a los usuarios, de la misma manera que las subestaciones eléctricas deben ubicarse en las ciudades, cerca de los lugares de consumo, pues son instalaciones de transformación de energía en alta o media tensión a baja tensión, para ser distribuida a los domicilios particulares y empresas de la zona.

En definitiva, en mi opinión, se debe desechar el criterio de la distancia como sinónimo de seguridad, pues no suele ser el adecuado. Además, hoy existe conocimiento suficiente para implantar actividades de riesgo que son necesarias para el desarrollo y el progreso de una ciudad con garantías para la salud y seguridad de las personas.

Una reflexión final. ¿Son vinculantes solo para las instalaciones o actividades empresariales las previsiones sobre distancias del RAMINP?

Este estudio ha girado en torno a las previsiones del RAMINP referidas a las distancias mínimas de seguridad que deben respetar las actividades industriales peligrosas con los núcleos de población.

Como se ha indicado, son muchos los supuestos en que estas previsiones no han sido respetadas y encontramos instalaciones industriales mucho más próximas a núcleos urbanos de los 2.000 metros exigidos en dicha normativa. Ello está provocando quejas de los ciudadanos, incluso cierta alarma social en algunos casos, en que las viviendas se ubican cerca de polígonos industriales donde se realizan actividades ciertamente de riesgo (centrales de ciclo combinado para la producción de energía eléctrica, vertederos, subestaciones eléctricas, refinerías de petróleo...) y el florecimiento en muchas zonas de conflictos, tanto de tipo urbanístico y ambiental, como social e incluso político, que en muchas ocasiones van a tener que ser resueltos por los órganos jurisdiccionales competentes.

Pero sin embargo, en la mayoría de los casos, o al menos así lo deduzco de mi propia experiencia, es la ciudad la que ha crecido hacia los polígonos industriales existentes previamente, y paradójicamente, son los ciudadanos de esos nuevos núcleos residenciales quienes, tras instalarse en los mismos, exigen el cierre o alejamiento de esas actividades industriales que ahora suponen un riesgo para su salud o incluso su integridad física. Pero como digo, suele ocurrir que son las instalaciones industriales las que ocupaban originariamente el territorio, con todas sus autorizaciones en vigor, plenamente legalizadas y a una distancia superior a los 2.000 metros de los originarios núcleos de población.

Es habitual encontrarse en muchas de nuestras ciudades nuevas urbanizaciones de viviendas que se han levantado al lado de polígonos industriales, en zonas donde previamente no existía construcción alguna. Aplicando la normativa descrita del RAMINP relativa a las distancias de seguridad, ¿no serían estas construcciones de nuevas viviendas ilegales? ¿Por qué siempre, en estos casos, se insta al cierre o traslado de la actividad industrial, previamente existente, y no se cuestiona la legalidad de las viviendas construidas sin respetar tales previsiones? ¿No debería el Ayuntamiento respectivo en estos casos, al modificar su Plan General o al autorizar la construcción de nuevas viviendas, haber tenido en cuenta las previsiones sobre distancias del RAMINP?

Es obvio que el Ayuntamiento respectivo, como el órgano autonómico competente, en caso de ostentar competencias en materia de aprobación de instrumentos de planeamiento urbanístico, deberían haber tenido en cuenta las previsiones de las distancias del RAMINP antes de modificar las normas urbanísticas de un término municipal para permitir el uso residencial en las zonas cercanas a las instalaciones o actividades industriales preexistentes.

Es sorprendente cómo en muchos casos, mercantiles o multinacionales tan potentes, con tantos recursos, con buenos asesores y abogados a su servicio, permanecieron al margen cuando las Administraciones Públicas competentes tramitaban la modificación del planeamiento municipal que iba a permitir el acercamiento de la ciudad a sus instalaciones industriales o que, del mismo modo, no recurrieran por tal motivo dichos planes ante los órganos administrativos o jurisdiccionales com-

petentes en defensa de sus intereses. En cualquier caso, el hecho de que no alegaran en su momento, no otorga legalidad a esos planes urbanísticos que no respetaron las distancias del RAMINP.

Bien es cierto que en tales situaciones, la presión ciudadana, la imagen pública de que el empresario siempre trata de sacar el máximo beneficio al margen de la legalidad y de las previsiones ambientales, que no son sino un estorbo en sus oportunidades de negocio, y el hecho de que en los últimos años no sea políticamente correcto adoptar decisiones que puedan afectar al medio ambiente, y menos si perjudican también al bienestar de las personas, aun con el respaldo de la legalidad vigente, hace que sea muy complicado que, con el tiempo, las actividades industriales vayan a permanecer cerca de los núcleos de población, aun siendo plenamente legales. Es mucho más sencillo y probable que las actividades industriales acaben trasladándose antes de que lo hagan miles de viviendas, aunque la normativa, en estos casos, por lo menos en mi opinión, les ampare.

No obstante, en uno u otro caso, tanto si son las empresas como si son las viviendas las que se trasladan, es probable que se haya producido una responsabilidad patrimonial de la Administración por autorizar y permitir tales situaciones, sin respetar las distancias de seguridad del RAMINP y en uno u otro caso, debería indemnizar a los damnificados por los perjuicios causados, tanto a los ciudadanos que compraron de buena fe una vivienda, con todos los permisos exigidos por la normativa y ahora ven cómo la misma deviene en ilegal, como a los empresarios que se vean obligados, en su caso, a trasladar sus empresas preexistentes por el único motivo de que la Administración ha permitido el crecimiento de la ciudad hacia donde las mismas se encuentran ubicadas.

VII. CONCLUSIONES FINALES

En este estudio se ha pretendido realizar un análisis sobre las previsiones del Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, aprobado por Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, relativas a las distancias mínimas de seguridad que las instalaciones industriales peligrosas deben respetar con relación a los núcleos de población. Se ha pretendido que el estudio tenga un alcance más allá de lo estrictamente jurídico y atienda a las situaciones reales y los conflictos que tales previsiones generan, tratando de aportar una interpretación particular sin otra pretensión que la de realizar una reflexión que pueda ser de utilidad en el momento en que la autoridad competente deba abordar, en su caso, el estudio de esta materia para resolver tales situaciones, o la de simplemente despertar la curiosidad a quien pueda interesar la materia.

En síntesis, los pronunciamientos judiciales son unánimes y consideran plenamente aplicable tales previsiones hasta su reciente derogación formal, a las que otorgan además la condición de legislación básica aun siendo preconstitucional y aplican las mismas en sentido amplio, para cualquier instalación o actividad industrial potencialmente peligrosa, nociva o molesta.

Pero la realidad actual es muy distinta a la de los años 60 y el enorme desarrollo industrial producido en nuestras ciudades provoca que sea muy difícil que se pueda respetar para cada actividad una distancia de 2.000 metros a un núcleo de población. En este estudio se ha tratado de razonar la

existencia de una normativa que marca un nuevo modelo en lo que a prevención de la contaminación de origen industrial se refiere, cuyo contenido técnico supera la vieja concepción de la distancia como elemento más fiable para garantizar la seguridad.

Así se han plasmado situaciones y actividades que por su propia naturaleza deben ubicarse en los núcleos urbanos y el hecho de que en la actualidad existen tecnologías y medios que permiten su funcionamiento con plenas garantías de seguridad para la salud de las personas y el medio ambiente.

En este sentido, se ha realizado un análisis de las nuevas directrices en la materia, basadas en un estudio global e integrado de las afecciones de una instalación al entorno donde se ubica, en la medida que se considera que tales previsiones pueden dejar sin aplicación las previsiones del RAMINP, sin perjuicio de que el mismo haya sido derogado formalmente.

Este trabajo trata de abrir líneas interpretativas en este sentido, como herramientas para solucionar los conflictos de toda índole que en esta materia se avecinan. Al margen de la aplicabilidad o no de estas previsiones del RAMINP mientras estuvo vigente, se trata de plasmar que el sentido común y los avances técnicos permiten hoy en día un crecimiento más racional y seguro de la ciudad sin necesidad de que las actividades industriales se hayan de ubicar a una distancia mínima de la misma. Sin duda, los nuevos modelos globales e integrados en materia de prevención de la contaminación de origen industrial son más racionales desde el punto de vista de la protección ambiental en la medida que el establecimiento de distancias mínimas de seguridad de las industrias a la población suponen también perjuicios al medio, pues se aumenta el coste del transporte, con el consecuente encarecimiento del producto, así como el consumo energético, y se establece la necesidad de construcción de infraestructuras de comunicación a los centros productivos, con el consumo de suelo y de recursos naturales que ello provoca.

En esta línea, se podría defender la no aplicabilidad de las previsiones sobre distancias mínimas del RAMINP en aquellas Comunidades Autónomas con legislación propia en el marco de las nuevas tendencias europeas en lo que a enfoque global e integrado en materia de prevención de la contaminación de origen industrial se refiere, pues tales normativas constituirían normas adicionales de protección sobre las previstas en el RAMINP, ya que existen técnicas y conocimientos para garantizar una mayor seguridad para el entorno y las personas que la distancia. Incluso la propia Ley 16/2002 estatal podría considerarse que superaba dichas previsiones del RAMINP.

No sorprenden las sentencias de los Tribunales, en la medida que no se había derogado, hasta la entrada en vigor de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera, las previsiones estudiadas del RAMINP. Al fin y al cabo los órganos jurisdiccionales se limitan a realizar la labor que tienen constitucionalmente atribuida, la interpretación de las leyes. Pero como indicaba la sentencia antes referida del propio Tribunal Supremo de 1 de abril de 2004, la interpretación de las normas debe atender *«al sentido propio de las palabras con las que la norma se expresa»*, pero también, como la propia sentencia establece, reproduciendo el artículo 3.º 1 del Código Civil, *«a la realidad social del tiempo en que ha de ser aplicada y, fundamentalmente, a su espíritu y finalidad»*.