

## *La primera normativa legal española sobre los efectos medioambientales de la industrialización en las ciudades*

**L**AS revoluciones tecnológicas que tienen lugar en el mundo occidental desde finales del siglo XVIII, y las que continúan a finales del XIX y principios del XX, transformaron profundamente las estructuras sociales, económicas y espaciales. En el plano económico la actividad agraria pierde de forma progresiva peso relativo y la industria se convierte en la actividad económica dominante.

Buscando esencialmente las ventajas de las economías de aglomeración, de la concentración del mercado de la mano de obra y de los consumidores, las industrias se localizan en su mayoría en las ciudades, que conocen un fuerte y rápido crecimiento, de dimensiones hasta entonces desconocidas, tanto en su actividad económica como en el número de habitantes. Y es la industrialización de las ciudades, tanto al crear nuevos espacios industriales como reutilizando viejos espacios urbanos, la que determinará en gran medida el crecimiento urbano, morfológica y funcionalmente.

La lógica del nuevo sistema económico que posibilita todos estos cambios, se fundamentaba en la maximización de beneficios, por lo que el uso de los recursos económicos y ambientales (aire, aguas, estética...) no debía contar con muchos frenos. De los bienes públicos, entre los que se encuentran la mayor parte de los recursos ambientales, al no tener claramente reconocida su propiedad, se podía hacer una utilización más indiscriminada. En gran medida todo ello se debe a que no estaba definido el derecho que sobre dichos recursos tenían los individuos y la sociedad en general.

Las industrias tienen efectos positivos, ya que producen una serie de bienes y servicios, que benefician a un sector cada vez más amplio de la población, pero

también propician un deterioro ambiental, al aumentar la contaminación y la segregación social en las ciudades. Todo ello hace que se planteen una serie de disyuntivas entre los diferentes agentes urbanos (poderes públicos, propietarios inmobiliarios, empresarios industriales, vecinos y técnicos) que intervienen en el desarrollo urbano. Desde el ámbito científico, sobre todo desde la medicina, con el auge de las teorías higienistas durante la segunda mitad del siglo XIX, se van poniendo más de manifiesto los efectos insalubres de la contaminación ambiental.

Con la generalización de los conflictos entre los diferentes agentes urbanos y con una opinión científica cada vez más definida ante la necesidad de prevenir los efectos contaminantes de las industrias, los poderes públicos tendrán que ir elaborando una normativa que sirva para regular esos conflictos y prevenir los efectos negativos. En definitiva, lo que acaban reconociendo es la propiedad colectiva de los recursos ambientales, y el derecho de los ciudadanos y la sociedad sobre ellos.

El objetivo de esta nota es analizar la primera normativa legal de rango estatal que se publica en España durante el siglo XIX y principios del XX ante la cada vez mayor incidencia de la industria en el medio ambiente urbano.

La principal fuente utilizada ha sido el *Diccionario de la Administración Española*, que aparece por primera vez en 1858, dirigido por Marcelo Martínez Alcubilla, y que a lo largo del XIX se amplió en cinco ediciones posteriores. En concreto, se han utilizado tres ediciones: la primera (publicada entre 1858 y 1862), la cuarta (entre 1886 y 1887) y la quinta (entre 1892 y 1894). A partir de 1892 y hasta los años sesenta del

XX, se publicó anualmente el *Boletín Jurídico-Administrativo*.

## I

### LA NORMATIVA DECIMONÓNICA<sup>1</sup>

Encontramos un antecedente en la Real Cédula de 1801, que dictaba las *Reglas sobre la policía de la salud pública, que se han de observar por la suprema Junta de gobierno de Medicina*; en su artículo tres señala que en el

«recinto de la Corte y demás poblaciones no se establezcan fábricas ni manufacturas que alteren e infeccionan considerablemente la atmósfera, como xabonerías, tenerías, fábricas de velas de sebo, cuerdas de vihuela, ni obradores de artesanos que se ocupan en aligaciones (sic) de metales y fósiles que infectan el aire»

(*Novísima Recopilación*, Libro VII, Título XL, Ley V). Se ponía de manifiesto que era principalmente el resultado de una preocupación por la salud pública y las molestias de los olores lo que motivaba la medida, y se apunta que resulta totalmente insuficiente ante los cambios que se avecinan.

Habrà que llegar a mediados del siglo XIX para que se incrementen los conflictos, y se comience a poner de manifiesto la carencia de una normativa que regule los efectos medioambientales de las industrias. Así, en 1860, el gobernador de Navarra realiza una pregunta al Ministerio de Gobernación sobre si debe permitir dentro de las poblaciones las fábricas de aguardiente, curtidos y de sebo, y un año más tarde es el ayuntamiento

de Gijón, tras unas denuncias vecinales, el que prohíbe la instalación en la ciudad de una fábrica de yeso, lo que llega a plantear un contencioso administrativo en el que también tiene que intervenir el citado Ministerio. Y el Consejo de Sanidad, organismo al que se consulta al respecto, expresa el vacío legal que existe en España sobre estas cuestiones, mientras que pone de manifiesto la existencia de legislación en otros países europeos<sup>2</sup>.

Estos conflictos hacen que el Ministerio de Gobernación, con competencias en policía municipal, promulgue dos Reales Órdenes (de 11 de abril de 1860 y de 19 de junio de 1861) con normas sobre instalación de ciertos tipos de fábricas de pólvora, curtidos, sebo y destilerías, entendiéndose que las que ya estuviesen instaladas no se debían cerrar, aunque tenían que realizar las reformas necesarias para atenuar los peligros de los incendios y los malos olores, mientras que los nuevos establecimientos debían situarse en las afueras de las ciudades, aunque las tenerías y destilerías sí podían emplazarse «en los arrabales de éstas». En la segunda norma, sólo se hacía referencia a las fábricas de yeso, indicando que a partir de ese momento no se deberían instalar a menos de 150 metros de toda zona habitada y a menos de 50 metros de toda carretera o ferrocarril, debido a su incomodidad (polvos) y su peligrosidad (incendios).

Con ello, simplemente se da respuesta a los problemas concretos que se habían planteado en ese momento, respuesta que se inspira fundamentalmente en la legislación francesa existente, como reconoce el Consejo de Sanidad al dar un informe previo. No se respondía, pues, de forma genérica al problema ambiental en las

<sup>1</sup> Relación de Disposiciones Legales.

– Real Cédula de 1801. *Reglas sobre policía de la salud pública*.

– Real Orden de 11 de abril de 1860. *Establecimientos peligrosos e insalubres dentro de las poblaciones*.

– Real Orden de 11 de noviembre de 1861. *Establecimientos de fábricas de yeso*.

– Real Orden de 11 de enero de 1865. *Reglas para el establecimiento de fábricas de pólvora y toda clase de sustancias explosivas: sus almacenes, etc.*

– Ley de 20 de agosto de 1870. *Ley municipal*. (Reformada el 16 de diciembre de 1876).

– Real Decreto de 29 de febrero de 1896. *Ordenanzas Municipales*.

– Real Decreto de 12 de enero de 1904. *Instrucción General de Salud Pública*.

– Real Decreto de 19 de febrero de 1904. *Reglamento provisional de la Inspección Industrial*.

– Real Orden de 14 de marzo de 1906. *Ordenanzas Municipales*.

– Real Decreto de mayo de 1922. *Industrias insalubres*.

– Real Decreto Ley de 8 de marzo de 1924. *Estatuto municipal*.

– Real Decreto Ley de 9 de febrero de 1925. *Reglamento de Sanidad Municipal*.

– Real Orden de 17 de noviembre de 1925. *Reglamento y nomenclátor de establecimientos incómodos, insalubres y peligrosos*.

<sup>2</sup> En Francia las primeras normas sobre establecimientos peligrosos, insalubres e incómodos son el Decreto de 15 de octubre de 1810 y el Reglamento de 14 de enero de 1815.

Por el Decreto Imperial de 25 de marzo de 1852 se vuelve a realizar una clasificación de los establecimientos industriales, estableciéndose tres categorías: 1ª Los que debían emplazarse fuera de la población, ya que ninguna medida podría modificar su incomodidad o insalubridad. 2ª Aquellos que podían ubicarse en las zonas suburbanas, ya que tomándose precauciones se podían reducir sus inconvenientes. 3ª Los establecimientos que eran aptos para emplazarse en el interior del tejido urbano. Para la apertura de fábricas de la primera y segunda categoría se requería la autorización del Prefecto y para los de la tercera la del Subprefecto.

En el Reino Unido la legislación sobre el medio ambiente está motivada, sobre todo, por el temor a la contaminación de las aguas fluviales y su incidencia en la salud pública, ya que no hay que olvidar que el agua de los ríos se destinaba para el consumo humano en muchas ciudades. La legislación al respecto sería: *Waterworks Clauses*, 1847 y 1863. *Rivers Pollution Prevention Acts*, 1876 y 1893. Aunque desde el Parlamento británico nunca se mostró un deseo de impedir los vertidos, sino que sobre todo buscaron soluciones técnicas que redujeran los efectos de la contaminación (GLICK, T. F.: «Ciencia, tecnología y medio ambiente: Las crisis del saneamiento en el Londres medieval y victoriano» en *Ciudad y territorio*, nº 1, 1987, págs. 23-33).

ciudades. Sin embargo, muy pronto, por el Real Decreto de 11 de noviembre de 1863, se expresa la necesidad de una ley que preserve la «salud pública» y palíe los peligros que acarrea «el empleo de las máquinas de vapor marítimas y terrestres», para lo que se crea una comisión encargada de su redacción. La ley no se llegó a dictar y en las décadas siguientes no se muestra interés al respecto, por lo que todas estas cuestiones sólo se consideran en algunas Ordenanzas municipales.

Pero los conflictos se siguen produciendo, como lo demuestra la Real Orden de 11 de enero de 1865 por la que nuevamente el Ministerio de Gobernación se ve obligado a promulgar unas reglas para la fabricación, almacenaje y transporte de pólvora y demás sustancias explosivas, y por la que estas fábricas se deberían emplazar a más de «dos kilómetros de las poblaciones», además de guardar unas características arquitectónicas que garanticen una mayor seguridad.

No se cuenta en todo el siglo XIX con una legislación de rango estatal que contemple de forma genérica el problema medioambiental en las ciudades españolas, porque desde el Gobierno, desde los Ministerios con competencia, no se muestra voluntad para ello. El discurso político gubernamental se manifiesta con claridad en la Real Orden de 8 de enero de 1884, del Ministerio de Fomento, donde se reconoce que son continuas las denuncias contra establecimientos industriales y la aplicación de las nuevas tecnologías (gas, electricidad, ferrocarriles y tranvías), y que las disposiciones legales existentes se muestran muy incompletas a la hora de resolver los conflictos planteados. Para acabar expresando la dificultad de legislar ante los rápidos cambios tecnológicos, y su posición a favor del proceso de industrialización a ultranza al señalar que en muchos casos las denuncias son motivadas por la

«lentitud en la tramitación de los expedientes, y por la sistemática oposición de ciertas personas y corporaciones a dar impulso a la industria y al trabajo, verdaderos ejes sobre los que ha de girar la reforma para el porvenir».

Termina recomendando a «las autoridades, tanto provinciales como municipales, y los dependientes de la Administración general», que se dejen a salvo los intereses de las industrias ya instaladas y que en el futuro no se instalen en las ciudades los establecimientos fabriles que perjudiquen a la salud pública y representen un peligro de incendios, pero que no se pongan más obstáculos al desarrollo de la industria que «los que en las mismas leyes se establezcan», pareciendo olvidar que existía una carencia de legislación, por lo que pocos obstáculos legales se podrían poner.

## II

### LA NORMATIVA DEL SIGLO XX

Hasta 1904, con la publicación de la *Instrucción General de Salud Pública*, por Real Decreto de 12 de enero, no se encuentra otra norma que haga referencia a los efectos medioambientales de las industrias. En ella se plantea, por primera vez, la necesidad de realizar inspecciones en los talleres y fábricas que producen emanaciones o gases insalubres o que vierten residuos sólidos o líquidos que impurifiquen las aguas. Se establecen, además, dos categorías según el grado de insalubridad y peligrosidad, considerando que las más contaminantes y peligrosas deben instalarse a más de «500 metros de las poblaciones». Pero se finaliza pidiendo al Real Consejo de Sanidad que se redacte un reglamento, de manera más completa y razonada, con medidas preventivas contra los vertidos en las aguas públicas. También, dicho organismo, junto con el Instituto de Reformas Sociales, debería confeccionar otro reglamento sobre la higiene de las fábricas y talleres. Sin embargo, ninguno de los dos reglamentos llega a ver la luz en los años siguientes.

Con el crecimiento industrial que en términos generales conocen muchas ciudades españolas a finales del XIX y primeras décadas del XX, y en concreto con la generalización del uso de calderas y motores eléctricos hasta en los pequeños talleres y fábricas, el fuerte incremento de las industrias químicas y los nuevos tendidos eléctricos, los conflictos entre los agentes urbanos por temas medioambientales se incrementan progresivamente, como lo vienen a demostrar el aumento de las denuncias<sup>3</sup> y las sentencias que el Tribunal Superior de lo Contencioso-Administrativo dicta sobre estas cuestiones<sup>4</sup>. Por lo que nuevamente el Ministerio de Gobernación, tras una pleito que finaliza con el cierre de una fábrica de ácido sulfúrico y superfosfatos en

<sup>3</sup> En el caso de Sevilla se puede establecer una relación directa entre crecimiento industrial e incremento de las denuncias contra establecimientos fabriles, sobre todo por parte de los vecinos. Siendo a partir de las dos últimas décadas del XIX cuando se produce un considerable crecimiento de la actividad industrial y de las denuncias (ALMUEDO PALMA, J.: *Ciudad e industria: Sevilla 1850-1930*, Sevilla, 1996.).

<sup>4</sup> Hasta 1880 (Ley de 13 de septiembre) no se organiza la jurisdicción contencioso-administrativa, creándose unos Tribunales provinciales y un Tribunal Central Superior, dentro del Consejo de Estado y vinculado al Gobierno, con lo que éste se convertía en juez y parte de los procesos. Hasta 1904 (Ley de 5 de abril), ese Tribunal Central no se integra en el Tribunal Supremo, consiguiendo la independencia del Gobierno (NIETO, A.: *Estudios históricos sobre la Administración y Derecho Administrativo*, Madrid, 1986, y CLAVERO, B.: *Manual de historia constitucional de España*, Madrid, 1989).



FIG. 1. A finales del siglo XIX y primeras décadas del XX se produce un crecimiento industrial en muchas ciudades españolas, con un incremento del tamaño medio de los establecimientos fabriles y de las industrias químicas, generalizándose, además, el uso de calderas de vapor y de motores eléctricos. También aumentó el número de conflictos por los efectos medioambientales de la industria, por lo que cada vez se hizo más necesaria una legislación encaminada a preservar los recursos ambientales. Hemeroteca Municipal de Sevilla. Archivo Fotográfico S. Pando.

Baleares, vuelve a publicar una Real Orden de 12 de mayo de 1922, en que se pide al Real Consejo de Sanidad que se reglamente con claridad sobre las emanaciones de gases y vertidos de aguas residuales por las fábricas.

Hasta 1925 no se contará con una norma de rango estatal que realice una clasificación de los establecimientos fabriles, según sus efectos medioambientales, y dé unas reglas para sus emplazamientos y las características arquitectónicas que se deben observar. En gran medida esta carencia se debe a que se entiende, como recoge el artículo 84 de la Constitución de 1876, que es competencia exclusiva de los ayuntamientos el cuidar de la salubridad, seguridad y comodidad de los pueblos y ciudades, por lo que dichas cuestiones debían estar reguladas en las ordenanzas municipales<sup>5</sup>; pero como hemos señalado con anterioridad, desde los poderes centrales se había puesto de manifiesto en varias ocasiones que se carecía de una reglamentación.

A raíz de la publicación del Estatuto Municipal de 1924, y de todos los reglamentos que le siguen, para regular la organización, administración y competencias de los ayuntamientos españoles, también se sigue entendiendo como una de ellas el cuidado de la salud, se-

guridad y comodidad de los ciudadanos, así como todo lo referente a las obras en los municipios.

Conviene resaltar, al respecto, la publicación del *Reglamento de Sanidad municipal*, por Real Decreto-ley de 9 de febrero de 1925, que en su artículo 2 contempla que las ordenanzas municipales deben contener disposiciones relativas a fábricas e industrias insalubres, pero también expresa cómo no es así en muchos casos, aunque ya es preceptivo desde hace varias décadas, careciendo muchos municipios de normas de ese carácter. Y en el artículo 19 se recogen algunas instrucciones, muy escasas desde luego, sobre los vertidos de aguas residuales y las emanaciones de gases contaminantes, recomendando que las fábricas con emisiones de gases tóxicos de difícil asimilación deben situarse al menos a 500 metros de todo poblado, y se tienen que prohibir las evacuaciones de aguas que contengan «metales tóxicos, ácidos o álcalis en exceso y materias putrescibles» y las emanaciones gaseosas con más de 8 gramos de anhídrido carbónico por metro cúbico.

Ante la carencia en algunos casos y para unificar en lo posible la normativa existente, el artículo 63 del *Reglamento de obras, servicios y bienes municipales*, publicado el 14 de julio de 1925, establece que:

«En el plazo de cuatro meses se redactará por el Ministerio de Gobernación, después de oír al Real Consejo de Sanidad, un nomenclátor que clasifique en las tres categorías de insalubres, incómodos o peligrosos los establecimientos e industrias exis-

<sup>5</sup> Como se expresa en las Reales Órdenes de 1896 y 1906 sobre Ordenanzas Municipales.

FIG. 2. La primera normativa para todo el territorio español estaba destinada a paliar los efectos más peligrosos e incómodos de las industrias. Hasta 1925 no se muestra una clara preocupación por los efectos insalubres y no se legisla sobre las condiciones higiénicas de los trabajadores y trabajadoras.

Fábrica sevillana de aderezo de aceitunas; principios del xx. Hemeroteca Municipal de Sevilla. Archivo Fotográfico Serrano.



tentes en España, y que servirá de norma a los municipios para llevar a sus ordenanzas municipales la parte que les afecte en la clasificación».

Con algún tiempo de retraso sobre lo dispuesto, ya que aparece por Real Orden de 17 de noviembre de 1925, se publica el *Reglamento y nomenclátor de establecimientos incómodos, insalubres y peligrosos*, que, con sus 35 artículos, se puede considerar como la primera norma de rango estatal completa, ya que en ella se incluyen:

1. La definición de establecimiento incómodo, insalubre y peligroso.

2. Normas para su clasificación: potencias de calderas y motores, tipos de combustibles utilizados, análisis físicos y químicos para determinar los niveles de contaminación de las emisiones gaseosas y vertidos líquidos, niveles de contaminación permitidos, sistemas de producción empleados...

3. Medidas preventivas especiales que algunas industrias deben contar, fundamentalmente químicas.

En el nomenclátor se recogen hasta 20 tipos de industrias por orden alfabético y se las clasifica según sus efectos contaminantes.

Resumiendo el Reglamento podemos decir que:

– Se consideran *industrias incómodas* aquellas que producen ruidos, vibraciones, humos u olores, que mo-

lesten a los vecinos cercanos. Este tipo de industrias se pueden emplazar dentro de las poblaciones, siempre que no sean muy altos sus efectos y se guarden ciertas medidas de seguridad. Aunque, en concreto para las fábricas de cemento se establece que se deben ubicar a más de 500 metros de las viviendas más próximas, lo mismo que las de cal, de yeso y los tejares, cuando empleen estiércol o basura en sus hornos.

– Se clasifican como *industrias insalubres* las que desprenden gases nocivos o evacuan líquidos en las aguas subterráneas o potables en general, contaminándolas y representando un peligro para la salud pública. Todos los establecimientos considerados como tales deben instalarse fuera de los cascos urbanos, entre 100 y 500 metros de todo núcleo habitado, además de adoptar una serie de medidas en sus construcciones, debiendo gozar de buenos sistemas de ventilación, aspiración y condensación para los humos, y se les prohíbe realizar vertidos en las aguas potables.

– Las *industrias peligrosas* serían aquellas que elaboran, transforman o almacenan productos que pueden producir explosiones o propiciar incendios o proyecciones de gran cantidad de materiales. Este tipo de industrias deben situarse entre 250 y 500 metros de los núcleos habitados, aunque en el caso de las fábricas de hidrocarburos la distancia siempre tendría que ser mayor de los 500 metros. Teniendo que guardar todos ellos también una serie de medidas de seguridad.

Se apunta, aunque muy ligeramente, que en los nuevos ensanches urbanos, se deben establecer zonas «dedicadas especialmente a industrias», sobre todo para las clasificadas como insalubres y peligrosas.

### III CONCLUSIÓN

Como conclusión, podemos decir que a pesar del desarrollo industrial en España, con un mayor crecimiento a finales del XIX y principios del XX, y, con ello, de la contaminación en las ciudades y de los conflictos entre los diferentes agentes urbanos que producen o se ven afectados por ella, la normativa de rango estatal sobre estas cuestiones es escasa y tardía, si la comparamos con la de algunos países europeos, Francia en concreto. Hasta 1925 no se cuenta con una norma en que se indique la necesidad de alejar de las poblaciones algunas industrias, y se clasifiquen todas las industrias según sus efectos en el medio ambiente y se establezcan condiciones técnicas y arquitectónicas como medidas a tomar. La escasez de normativa estatal y su tardanza en aparecer, se debe fundamentalmente a que:

1. En la legislación española, durante el período estudiado, se considera competencia de los Ayuntamientos cuidar de la salubridad, seguridad y comodidad en las ciudades, y por tanto son ellos los que deben dar las normas pertinentes.

2. Aunque desde muy pronto los poderes públicos centrales del Estado van a mostrar su preocupación por los efectos en el medio ambiente de las ciudades, no tienen voluntad para legislar, principalmente por temor a poner algún tipo de obstáculo al desarrollo industrial, considerado como motor de la modernización económica del país y una importante fuente de trabajo.

3. Hasta 1925, todo lo legislado lo es en respuesta a conflictos particulares que llegan generalmente al Ministerio de Gobernación, con competencia en cuestiones de policía municipal, normalmente por la vía de los contencioso-administrativo, y que generan unas soluciones legislativas muy parciales. Se tarda, pues, en que la Administración, junto a la defensa de las ventajas económicas y laborales de la industria, empiece a asumir la necesidad de legislar en defensa de los recursos ambientales y a reconocer el derecho que sobre ellos tiene toda la sociedad.— JOSÉ ALMUEDO PALMA